THE ARAB LEAGUE

ALECSO

Institute of Arab Research and studies

Cairo



جامعة الدول العربية

البحوث والدراسات العربية

قسم الدراسات القانونية

القاهرة

رسالة لنيل درجة الدكتوراه

في القانون العام



بعنوان

مواءمة الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد مع التشريعات الأردنية وآلية تطوير وتفعيل القطاع الإداري

دراسة بين النظرية والتطبيق

Harmonization of the international convention against corruption with the Jordanian laws and the mechanism for the development and activation of the administrative sector - a study of theory and practice

إعداد الطالب

صالح دوّاس الخوالدة



تحت إشراف

الأستاذ الدكتور

جابر جاد نصار

أستاذ القانون العام - كلية الحقوق - جامعة القاهرة

والمحامي بالنقض والإدارية العليا

١٤٣٠هـ - ٢٠١١م

أ.د. أحمد يوسف أحمد

THE ARAB LEAGUE
ALECSO
Institute of Arab Research & Studies
Cairo

جامعة الدول العربية
المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم
معهد البحوث والدراسات العربية
القاهرة



الرقم :

التاريخ : ٢٠١١/٤/٢٨م

الخاتم والتوقيع صحيحان
٢ / ٥ / ٢٠١١

شهادة



يشهد معهد البحوث والدراسات العربية التابع للمنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم إحدى منظمات جامعة الدول العربية أن الطالب

صالح دواس الخوالدة (أردني الجنسية)

قد حصل على درجة الدكتوراه من قسم البحوث والدراسات القانونية

بتقدير : مرتبة الشرف الثانية وموضوع الرسالة :

مواءمة الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد مع التشريعات الأردنية وآلية تطوير وتفعيل القطاع الاداري – دراسة بين النظرية والتطبيق .

وقد نوقشت الرسالة بجلسة علنية بمقر المعهد بتاريخ ٢٠١١/٤/١٩م

وتشكلت لجنة الحكم على الرسالة من السادة الأساتذة :

الأستاذ الدكتور / جابر جاد نصار مشرفا

الأستاذ الدكتور / صلاح الدين فوزي محمد عضوا

الأستاذ الدكتور / عبد الفتاح صبري أبو الليل عضوا

وقد حررت له هذه الشهادة لتقديمها لمن يهمه الأمر . .

أمين الشئون التعليمية



مدير المعهد





جامعة الدول العربية
معهد البحوث والدراسات العربية
قسم الدراسات القانونية
القاهرة

رسالة دكتوراه

بعنوان

مواءمة الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد مع التشريعات الأردنية وآلية تطوير وتفعيل القطاع الإداري

دراسة بين النظرية والتطبيق

(القانون العام)

إعداد الطالب
صالح دواس سالم الخوالدة

لجنة المناقشة والحكم:-

الأستاذ الدكتور/ **صلاح الدين فوزي** رئيسًا

أستاذ القانون العام - كلية الحقوق - جامعة المنصورة

الأستاذ الدكتور/ **جابر جاد نصّار** مشرفًا

أستاذ القانون العام - كلية الحقوق - جامعة القاهرة

والمحامي بالنقض والإدارية العليا

الأستاذ المستشار الدكتور/ **عبد الفتاح صبري أبو الليل** عضوًا

نائب رئيس مجلس الدولة - ورئيس المحكمة الإدارية العليا

١٤٣٠هـ - ٢٠١١م

THE ARAB LEAGUE
ALECSO
Institute of Arab Research and studies
Cairo



جامعة الدول العربية
معهد البحوث والدراسات العربية
قسم الدراسات القانونية
القاهرة

رسالة لنيل درجة الدكتوراه
في القانون العام
بعنـــوان

مواءمة الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد مع التشريعات الأردنية وآلية تطوير وتفعيل القطاع الإداري
دراسة بين النظرية والتطبيق

Harmonization of the international convention against corruption with the Jordanian laws and the mechanism for the development and activation of the administrative sector - a study of theory and practice

إعـــداد الطالـــب

صالح دوّاس الخوالدة

تحـت إشـــراف

الأستاذ الدكتور

جابر جاد نصار

أستاذ القانون العام - كلية الحقوق - جامعة القاهرة

والمحامي بالنقض والإدارية العليا

١٤٣٠هـ – ٢٠١١م

بسم الله الرحمن الرحيم

قال تعالى :

﴿ظَهَرَ الفَسَادُ فِي البَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ﴾

صدق الله العظيم

سورة الروم : الآية (٤١)

قال جلالة الملك

عبد الله الثاني بن الحسين :

" إن الفساد يبدد الطاقات ويكرّس الإحباط ويزعزع ثقة المواطنين بمؤسساتهم وتحرمهم من فرصهم المشروعة " .

٢٠٠٥/٦/٢٦

الإهداء

أهدي هذا الجهد المتواضع . . .

✍ إلى مليكي ، سليل الدوحة الهاشمية العطرة المباركة

✍ ومنشئي ورئتي وحياتي ... **وطني الأردن الغالي**

✍ إلى هيئة مكافحة الفساد في المملكة الأردنية الهاشمية

✍ إلى روح والدي رحمه الله ....**دواس سالم الخوالدة**

✍ إلى أمي الغالية ...... مهد المحبة والحنان

✍ إلى الأحبة زوجتي وأولادي **ضياء وبهاء الدين**

✍ إلى المحبين للخير في كل مكان وزمان

✍ إلى ضحايا الفساد وكل من يريد أن يحيا حياة شريفة وكريمة

شكر وتقديـــر

أتوجه بالشكر والتقدير، وذلك من باب قول الرسول ﷺ : ﴿ من لم يشكر الناس لا يشكر الله ﴾ [1]، وأرى حتى عليّ – بادئاً – الاعتراف أنه لم يكن بمقدوري إنجاز هذه الأطروحة دون عون وعطاء الكثيرين، وفي هذا الصدد، يثب إلى ذاكرتي التي لا تعي كل من قدموا لي يد العون والمساعدة من السادة والأساتذة الأفاضل، الذين كانت مساهماتهم وعونهم لي بمثابة حصافةٍ في البحث، وغزارة في العلم، وقدح للفكر، وتنشيط للذهن، وتحريك للقلم، وأتوجه بخالص الشكر والعرفان بالجميل وبالغ التقدير إلى الأستاذ الدكتور المشرف/ **جابر جاد نصّار،** الذي طالما لمست منه بالغ الرعاية والتوجيه السليم منذ استقباله لي، الأمر الذي جعلني أشعر معه بعلاقة المعلم والأب الحاني قبل أن تكون علاقة الأستاذ بالتلميذ؛ لأنه من الرجال الذين تأثرت بهم منذ اللحظات الأولى، بالرغم من كثرة أعماله، وتشعب مسئولياته؛ فكم معضلات قد أتيت بحلها حار أمامها القضاة .

كما أتوجه ببالغ الشكر والتقدير إلى السادة العلماء الأجلاء الذين شرفت بقبولهم المشاركة في مناقشة هذه الرسالة، وأخص بالشكر العالم الجليل الأستاذ الدكتور/ **صلاح الدين فوزي،** فهو أستاذ" كبير" وفقيه" جليل"، تشهد له صفاته الحميدة، وكتاباته القيمة، ومناقشاته الغزيرة، التي أثرت المكتبة القانونية العربية .

ومما يزيد إرساء دعائم هذه الرسالة علمًا وفصاحة وفكرًا قانونيًا بأن يشارك بها الأستاذ المستشار الدكتور/ **عبد الفتاح صبري أبو الليل،** نائب رئيس مجلس الدولة ورئيس المحكمة الإدارية العليا، ليثرى بعلمه وفقهه هذه الرسالة، وأستفيد من ملاحظاته الهادفة والقيمة .

أساتذتي الأفاضل، لم تتركوا في المآثر نصيبًا إلا أحرزتموه، ولا شرفًا إلا أدركتموه؛ فلكم على الناس بذلك الفضيلة، والريادة والسيادة في العلم .

وكل هذا الذي قدمنا – وسواه – يوجب رد الأمر إلى أهل العلم والمعرفة لقول الشاعر :

" يا باري القوس بريًا لست تحسنها لا تفسدنها وأعط القوس باريها " .

وقال ابن خلدون في مقدمته الشهرة : " وأنا من بعدها موقن بالقصور بين أهل العصور، معترف بالعجز عن المضاء في مثل هذا القضاء، راغب من أهل اليد البيضاء، والمعارف

---

[1] تحقيق : عبد الرحمن محمد عثمان، سنن الترمذي، أبواب البر والصلة، باب ما جاء في الشكر لمن أحسن إليك، حديث رقم ١٠٢١، الطبعة الثانية، دار الفكر للطباعة والنشر، مصر، ١٩٨٣ .

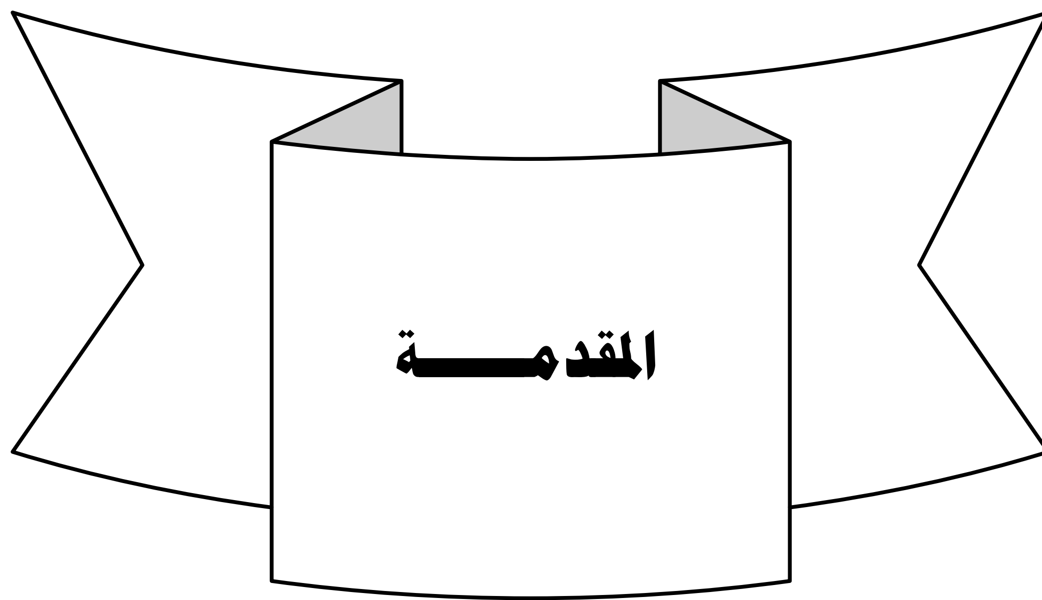
المتسعة القضاء، النظر بعين الانتقاد لا بعين الارتضاء، والتغمد لما يعثرون عليه بالإصــلاح والإغضاء؛ فالبضاعة بين أهل العلم مزجاه، والاعتراف باللوم منجاة، والله أســال أن يجعــل أعمالنا خالصة لوجهة الكريم وهو حسبي ونعم الوكيل " [١].

وأسال الله أن يبارك لكم في صحتكم وعافيتكم، وأن يرزقكم العمر المديــد حتــى تعطــوا المزيد لينتفع طلاب العلم، إنه خير مأمول وأكرم مسئول .

الباحث

صالح دوّاس الخوالدة

[١] مقدمة ابن خلدون، تحقيق : د. علي عبد الواحد وافي، لجنة البيان العربي، القاهرة، ١٣٧٦هـ، ١٩٥٧م، ص ٢١٥ .


المقدمــــة

المقدمـــة

Introduction

من المسلم به أن ظاهرة الفساد في العالم كانت وما زالت متفشــية، وأصــبحت آثارهــا الضارة تنتشر بين المجتمعات الدولية والوطنية المتقدمة والفقيرة، مما أدى إلى الاعتداء علـــى الديمقراطية، وتهديد وانتهاك حقوق الإنسان، وتفشي الجريمة المنظمة، وعدم ســيادة القـــانون وتدمير الاقتصاد الدولي والمحلي، وتعتبر المشكلات المرتبطة بالفساد ذات طبيعة أخطبوطيـــة متشعبة؛ فهي قد ينظر إليها من ناحية على أنها مرتبطة بمدى نزاهة وأخلاقيات القائمين علـــى الإدارة، وأن الانحراف في سلوكهم نتيجة الفساد يؤثر على نظم الإدارة، ويقوّض الأسس التي تقوم عليها، ومن ناحية أخرى يؤدي الفساد إلى ضياع الموارد العامـــة، أو ذات النفـــع العـــام المخصصة لتحسين أحوال الطبقة الفقيرة، من خلال العدالة في توزيع الخـــدمات والوظـــائف العامة على المناطق المختلفة بالتساوي، وليس على أساس الاعتبارات السياسية أو الإقليميـــة، وتتسم جرائم الفساد عادةً بالخداع والتحايل والسرية التامة وتجاوز القانون واستغلال المنصب، وما يتمتع به الموظف من نفوذ، وقد تقع أفعال الفساد من موظفين لهيئات ومنظمات دولية، أو من موظفي القطاع العام، أو موظفي القطاع الخاص داخل الدولـــة الواحـــدة، وبـــذلت الأمـــم المتحدة جهودًا متعددة للوقوف في وجه هذه الظاهرة، ومحاولة القضـــاء عليهـــا والحـــد مـــن انتشارها، وأثمرت تلك الجهود إلى اعتماد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في قرارها رقم ٥٨/٤، تاريخ ٢٠٠٣/١٠/٣١؛ حيث أعلنت الجمعية العامة للأمم المتحدة بأن يـــوم ٩ كـــانون الأول (ديسمبر) يومًا دوليًا لمكافحة الفساد، من أجل إذكاء الوعي بمشكلة الفساد، ويظهـــر دور الاتفاقية الدولية في محاربة الفساد، من خلال احتوائها على قواعد ومعايير متطـــورة تعـــزز التشريعات الوطنية لمنع ومكافحة الفساد في حال تطبيقها وتفعيلها من قبل الدول الأعضاء .

وباختصار، تتمحور هذه الدراسة حول تمحيص اتفاقية الأمم المتحـــدة لمكافحـــة الفســـاد، ومدى اعتبار التشريعات الأردنية متوائمة مع ما تضمنته هذه الاتفاقيـــة مـــن أحكـــام بالغـــة الأهمية؛ لأنها اتفاقية عالمية النطاق اشتركت الأردن في أعمالها التمهيدية، وفي المفاوضـــات التي سبقت إقرارها مع أكثر من مائة وعشرين دولة، والعديد من المنظمـــات الدوليـــة، وكمـــا تمثل هذه الاتفاقية استراتيجية شاملة لمكافحة الفساد، وتعتمد على اتخاذ مجموعة من التـــدابير

التشريعية وغير التشريعية، وتنشئ لنفسها آلية لمراقبة التنفيذ من خلال مؤتمر الدول الأطراف، وتستهدف التعاون القضائي بين الدول الأطراف على كافة الأصعدة لمكافحة ظاهرة الفساد، ويبدو أن التشريعات الأردنية أكثر توافقًا واتساقًا مع أحكامها؛ لأن الأردن بدأت منذ تأسيس الدولة بوضع الأسس والقواعد القانونية، التي تهدف إلى تكافؤ الفرص والعدالة والمساواة والمسائلة والشفافية، وإصدار التشريعات المناسبة، التي كانت تهدف إلى حماية وصون المال العام من الاعتداءات عليه، وإن انضمام الأردن إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتصديق عليها يعني أن المملكة الأردنية أصبحت من الناحية القانونية ملزمة بأحكامها؛ لأن التصديق على معاهدة دولية بحكم ما تنص عليه الدساتير والقوانين، يجعل من هذه المعاهدة جزء لا يتجزأ من النظام القانوني الداخلي، ويترتب على ذلك ضرورة تحقيق الاستجابة والمواءمة التشريعية بين ما تضمنته أحكام المعاهدة، وبين الأحكام الواردة في التشريع الأردني، وسيتم دراسة هذا البحث دراسة تبين ما جاءت به الاتفاقية على سبيل الخصوص، وما جاء به المشرع الأردني، ومن ثم ننتهي إلى النتائج والتوصيات .

وشددّت غالبية كتب التكليف الملكي السامي الموجهة للحكومات الأردنية على الاهتمام ببرامج تطوير القطاع العام، وإعادة تأهيل وهيكلة الجهاز الإداري، واعتماد مبادئ تكافؤ الفرص، والاعتماد على الشفافية والنزاهة والعدالة في الترقية والتعيين، والتخلص من الترهل الإداري، مع تفعيل آليات المحاسبة والمساءلة، ومحاربة كل أشكال الفساد والواسطة والمحسوبية بحزم وتجرّد، وسيتم مناقشة أشكال الفساد الإداري وأسبابه ونتائجه وعلاقته بالجرائم المختلفة، مثل غسيل الأموال والجرائم الاقتصادية، والجريمة المنظمة وغيرها، وبيان أنجح السبل لمكافحة الفساد من خلال التوعية بالآثار السلبية والخطيرة للفساد .

وإن فقدان الأسس والمعايير الموضوعية في تولي المناصب الإدارية القيادية، والوظائف العامة، يؤدي إلى التطاول على المال العام، واستثمار النفوذ والمعلومات الحكومية لمصالح ضيقة، وشراء مؤسسات القطاع العام بثمن بخس، وأظهرت المملكة الأردنية الهاشمية من الناحية الواقعية والعملية، أنها من الدول الرائدة في العالم العربي في مجال الحاكمية الرشيدة ومكافحة الفساد، من خلال توفر الأطر التشريعية والمؤسسية؛ فمن ناحية الأطر التشريعية ثبت أن قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠، يغطي جرائم الفساد المتعلقة بالرشوة

والاختلاس، واستثمار الوظيفة، والتعدي على الحريات العامة، والتزوير بمختلف أنواعه، ويعالج قانون الجرائم الاقتصادية رقم (١١) لسنة ١٩٩٣ الجرائم التي تلحق الضرر بالمركز المالي والاقتصادي للمملكة، أو تمس بالمال العام، وأصدرت المملكة الأردنية الهاشمية العديد من التشريعات الوطنية حديثًا، والمتمثلة بقانون هيئة مكافحة الفساد رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦، الذي عالج العديد من الجرائم، التي تطرقت ولم تتطرق لها القوانين السابقة، وقانون حق الحصول على المعلومات، وقانون إشهار الذمة المالية رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٦، وقانون مكافحة غسيل الأموال رقم (٤٦) لسنة ٢٠٠٧، وقانون ديوان المظالم رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ .

ومن ناحية الأطر المؤسسية تعتبر الأردن من أوائل الدول، التي أنشأت أجهزة متخصصة لمكافحة الفساد مثل ديوان المحاسبة، وهيئة الأوراق المالية، ومديرية مكافحة الفساد، وهيئة مكافحة الفساد، وبذلت الحكومة جهودًا واضحة من خلال المشاركة على الصعيدين الدولي والإقليمي للتعاون في مجالات الوقاية ومكافحة الفساد، وتبني هيئة مكافحة الفساد الأردنية الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للأعوام ٢٠٠٨/٢٠١٢، التي تهدف إلى الوقاية، وتقليص الفرص المتاحة لممارسة الفساد، وزيادة فاعلية الجهات المكلفة بالوقاية والمكافحة؛ لتعزيز ثقة المواطنين في مؤسسات الدولة، حتى لا يكون الفساد عائقًا أمام الحاكمية الرشيدة والنزاهة والشفافية واقتصاد السوق الحر، وذلك من خلال تطبيق إجراءات فاعلة ومؤثرة؛ لتعزيز وتفعيل الوعي المجتمعي، وملاحقة ومحاسبة مرتكبي الفساد من خلال الإجراءات الحازمة والرادعة .

أما بالنسبة لدور جامعة الدول العربية : فهي تضع من خلال الأمانة العامة مكافحة الفساد في مقدمة أولوياتها باعتبارها شرطًا ضروريا؛ لإنجاح مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولتعزيز مبادئ سيادة القانون وترسيخ الديمقراطية، وساهمت جامعة الدول العربية بفاعلية وإيجابية في جميع مراحل إعداد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ودعت الدول الأعضاء إلى التوقيع، والتصديق عليها باعتبارها آلية ضرورية؛ لتعزيز التعاون الدولي لمكافحة هذه الظاهرة الخطيرة، ودعم الجهود الوطنية في هذا المجال، ولقد قامت جامعة الدول العربية بعدة أنشطة وبرامج تهدف إلى دعم الجهود الدولية؛ للترويج لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتعزيز التعاون العربي والدولي .

ويعتبر استحداث شبكات برلمانية ضد الفساد، من قبيل فتح الباب لإبراز طاقات مهمة للبرلمانيين أنفسهم؛ لأنهم بحكم مناصبهم يستطيعون الوصول إلى مراكز السلطة، والتأثير فيها في وقت لا تستطيع منظمات المجتمع المدني القيام بذلك، وتبرز أهمية البرلمانيين من خلال تدخلاتهم ومطالباتهم ومشاركتهم؛ لأنهم منتخبين ولديهم سلطة معنوية مشروعة، وبما يتمتعون به من دور رقابي وعقابي، وتم تشكيل في عام ٢٠٠٣ عدد من اللجان لوضع التوصيات والتصورات اللازمة لتنفيذ وثيقة الأردن أولًا، وتكليف لجنة مكونة من ١٦ عضوًا لدراسة سبل محاربة الفساد والمحسوبية، وأوصت اللجنة بإقرار العديد من التشريعات وصولًا إلى دور رقابي وتشريعي لمحاربة الفساد، وأوصت أيضًا بإنشاء محاكم خاصة للنظر في قضايا الفساد، ومنح ديوان المحاسبة السلطة بتحويل قضايا الفساد إلى المحاكم .

ومواكبة للتطور الدولي في مكافحة الفساد عهد جلالة الملك عبد الله الثاني المعظم لدولة رئيس الوزراء في منتصف عام ٢٠٠٥، بإنشاء هيئة مستقلة تضطلع بوضع وتنفيذ استراتيجية عامة لمكافحة الفساد والوقاية منه بشكل مؤسسي، وأدت التوجيهات الملكية إلى صدور قانون هيئة مكافحة الفساد، رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ .

وظهر التوجه الأردني للإصلاح الإداري ومكافحة الفساد متزامناً مع التوجه الشعبي للخروج من دوامة القصور في الخدمات المقدمة إليهم، وضبط سلوك العاملين في القطاع العام والخاص، ومن هنا تظهر الحاجة إلى إجراء دراسات متخصصة لمعرفة مدى مواءمة التشريعات الأردنية مع الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وكيفية تفعيلها على المستوى الإداري .

ومن الملاحظ أن المملكة الأردنية الهاشمية اعتمدت في تنفيذ التزامها بهذه الاتفاقية أسلوب النص الجزائي الخاص، وذلك من خلال سن تشريع جزائي خاص يعاقب على الجرائم الواردة في الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد من خلال ما يلي :

أولًا : تصديق الأردن على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، واعتبار الاتفاقية الملحقة بهذا القانون صحيحة ونافذة بالنسبة لجميع الغايات المتوخاة .

ثانيًا : إقرار قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦، عمان – الأردن .

ويقدم الباحث للقطاع الإداري الدولي والوطني العام، والخاص دراسة لأنواع الجرائم التي اعتبر الإتيان بها ارتكاب لجريمة الفساد، ويصبح الشخص بموجبها عرضة للمسائلة القانونية الدولية والوطنية، وتهديدًا لمنصب وسمعة مرتكبيها .

وتوضح الدراسة أن هناك نقص وضعف في مستوى إفهام مضمون جرائم الفساد للقطاع الإداري خاصة والمجتمع عامة، وتوعيتهم بمضمون اتفاقيات وقوانين مكافحة الفساد ومعالجتها بأساليب مختلفة : أبسطها عقد دورات تثقيفية، وتزويد القطاعات المختلفة بنشرات توضيحية، ومن هنا تبرز الحاجة إلى مجموعة من الإجراءات التي يمكن من خلالها زيادة فاعلية الإدارات؛ لتكون أكثر إيجابية في التعامل مع المشاكل الإدارية، وخاصة ما يتعلق منها بالفساد الإداري، وذلك من خلال تبني الإدارة مفاهيم الشفافية والمساءلة والعدالة وتكافؤ الفرص والنزاهة، وتجنب أهوال الواسطة والمحسوبية والشللية، ومن الخطأ الجسيم أن نكيل الاتهامات على الناس جزافًا أو نأخذ البعض بجرة الحبل الأبلق مع الآخرين الفاسدين، ومحرّم شرعًا اتهام الإنسان بجريمة لم يرتكبها؛ لأن الإنسان بريء حتى تثبت إدانته، ولا يجوز أن ينصّب الشخص نفسه كخصم وقاضي وجلاد .

ويبدو لي من خلال البحث أن طرح الأفكار التي تتعلق بتوحيد جهات المكافحة هي مسألة غير واقعية، ولا يمكن تحقيقها بالنظر إلى طبيعة الجهود القائمة على تعددية الجهات، واختلاف أنظمتها وأهدافها وقواعدها واستقلاليتها في مواجهة بعضها البعض، ويأمل الباحث بوجود صدى للدراسة للوصول إلى صناع القرار وقادة الفكر والرأي .

أهمية وأهداف البحث

Research importance &Goals

يكتسب البحث أهمية كبيرة من خلال تقديمه عرضًا للاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وكيفية مواءمتها مع التشريعات الأردنية، ولما لهذا الموضوع من أهمية وضرورة لا يمكن للمملكة الأردنية والدول المهتمة بمكافحة الفساد أن تستغني عنها بأي شكل من الأشكال، إذ يعد من الموضوعات الساخنة، والتي أخذت الحاجة إليها تتزايد إثر تزايد فضائح الفساد المختلفة الدولية والإقليمية والمحلية، وتبرز أهمية الدراسة من خلال ما يلي :

١ – أرجو أن تكون هذه الدراسة تشكل مساهمة ومعالجة جزء من النقص العلمي؛ لندرة الدراسات المماثلة في المكتبة القانونية العربية، وبما يتناسب مع حاجة الباحثين، خاصةً في مجال مكافحة الفساد الإداري في القطاعين العام والخاص، وهكذا لم يسبق أن تم دراسة مكافحة الفساد بمستوى أطروحة الدكتوراه في كليات القانون العربية .

٢ – لبيان أن موضوع الفساد هو أزلي، وتمت الإشارة إليه في التشريع الإسلامي في عدة آيات، ومعاني مختلفة ورد ذكرها في القرآن الكريم والسنة النبوية .

٣ – لبيان الجهود الدولية التي بذلت من وضع خطط وبرامج استراتيجية على الصعيد الدولي لمكافحة الفساد .

٤ – بيان الإجراءات العملية التي قامت بها حكومة المملكة الأردنية الهاشمية؛ لتفعيل وتطبيق الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد خاصة في الإدارات (عامة أو خاصة)، وأن الحكومة الأردنية جادة في مكافحة هذا الداء الخطير قولًا وفعلًا، وذلك من خلال تعجيل وتفعيل كافة الآليات الممكنة لمكافحة الفساد في كافة المواقع الإدارية والسياسية في المملكة .

٥ – إظهار أن سن التشريعات المختلفة قد لا تستأصل ظاهرة الفساد؛ لأنها قد تكون رد فعل مسلكي آني أو متطلب لمرحلة زمنية معينة؛ لأن الفساد أخطبوط متحول متغير باستمرار .

٦ – دراسة مواطن الفساد الإداري، والواسطة والمحسوبية، وعدم توافر مبادئ العدالة والمساواة .

٧ – ويمكن لنا استنادًا إلى ما سيتم عرضه لاحقًا بيان أن الفساد لا يقع بمبالغ كبيرة فقط، بل يمكن أن يتم بمبالغ صغيرة وبسيطة .

٨ – إن ظهور الفساد وعدم مكافحته يؤدي إلى انتشاره كالأخطبوط، وبذلك يؤثر سلبًا على الاقتصاديين العالمي والوطني من خلال التهديد الفعلي والواقعي .

٩ – أن الفساد لا يقتصر حدوثه في القطاع العام (الدولي والوطني)، بل يمكن أن يحدث في القطاع الخاص .

١٠ – بيان أن الفساد هو سلوك غير شرعي يرتكب ضد القوانين والأنظمة، ومغاير للقيم والأخلاق .

١١ – يختلف الفساد من حيث درجته حسب مناصب الموظفين ومواقعهم في صنع واتخاذ القرار .

١٢ – شعور الفئات الضعيفة في المجتمع بالتهميش والاضطهاد، وعدم تكافؤ الفرص في الوظائف العامة المرموقة؛ فمن خلق ليزحف يبقى زاحفًا .

١٣ – نشر التوعية لكيفية مكافحة الفساد، وذلك من خلال وضع برامج عامة وشاملة في جميع المناهج للمدارس والمعاهد والجامعات كافة، والمدارس والكليات والمعاهد العسكرية أيضًا .

أسئلة الدراسة

١ – هل تم الإشارة إلى معالجة الفساد في التشريع الإسلامي ؟

٢ – ما العوامل والأسباب والدوافع التي أدت إلى بلورة وظهور الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد ؟

٣ – هل أعضاء السلطة التنفيذية يلتزمون بقانون إشهار الذمة المالية ؟

٤ – ما العلاقة بين الإرهاب والجريمة المنظمة، وغسيل الأموال والجرائم الاقتصادية، وظهور مكافحة الفساد على المستوى الدولي والإقليمي والمحلي ؟

٥ – هل هناك قواعد واضحة تحكم تضارب المصالح ؟

٦ – ما مدى المواءمة والاختلاف بين جرائم الفساد في الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، والتشريعات المختلفة ذات العلاقة في المملكة الأردنية الهاشمية ؟

٧ – هل يتم تطبيق قانون حق الحصول على المعلومات بموضوعية ؟

٨ – ما الآليات والدلائل العملية لتفعيل مكافحة الفساد في المملكة الأردنية الهاشمية ؟

٩ – ما مستوى التعاون الأردني الدولي في مكافحة الفساد ؟

١٠ – هل هناك قواعد رسمية تفرض استقلالًا للموظفين للقيام بواجباتهم دون ضغوط ؟

١١ – هل هناك مشاورات منتظمة مع المجتمع المدني عند اللجوء إلى التطوير والتحديث ؟

١٢ – هل يتوافر سجلات للهدايا والضيافة تديمها الحكومة باستمرار ؟

١٣ – هل هناك قواعد واضحة ضد تدخل المتنفذين في أعمال الإدارة ؟

١٤ – هل تستخدم وسائل شفافة لبيع موجودات الحكومة ؟

١٥ – هل يوجد مواطن لا يعلم ما الذي يدور في العالم خاصة بعد تطور الاتصالات الهائل ؟

منهجية البحث

Resarch Methodology

إن البحث ذو مهمة نظرية أساسًا؛ لذلك اعتمدت على إجراء مسح لما تيسّر من دراسات خاضت في الفساد عامة، والدراسات التي تطرقت إلى مداخل التكوين بخاصته، إذ إن التركيز على موضوع الفساد الإداري جاء أساسًا من كون البحث يكتسب أهمية كبيرة في هذا العصر على جميع المستويات الدولية والإقليمية والوطنية، وفي ضوء ما تقدم، فإن الباحث سوف يعتمد على مناهج البحث في الدراسات القانونية المتمثلة بالمنهج التحليلي والتقويمي والتاريخي، وإبداء الرأي كل ما كان ذلك ممكنًا، كما يلي :

١ – **المنهج التحليلي– التأصيلي** : سيعمل الباحث من خلال هذا المنهج على سبر أعماق الموضوع، والبحث في الجزيئات الدقيقة للوصول إلى نظرة متوازنة لمعالجة الفساد، وأن لا يكون البحث تقليديًّا يقف عند المعاني الظاهرة، بل عليه الوصول إلى المعاني غير الظاهرة [١].

٢ – **المنهج النقدي أو التقويمي** : سوف يقوم الباحث على إبراز ما ظهر من الإيجابيات والسلبيات، والتي ظهرت أثناء دراسة الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، ومشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، وقانون هيئة مكافحة الفساد الأردني، ويعتبر المنهج المقارن والمنهج التاريخي مناهج تكميلية، والأكثر تطبيقًا في نطاق العلوم الاجتماعية والإنسانية لمساعدة الباحث على إتمام بحثه بشكل كلي [٢]، وليس بأسلوب المقارنة اللولبية التي تتناول كل جزئية من الجزئيات " [٣].

---

[١] د. صلاح الدين فوزي، المنهجية في إعداد الرسائل والأبحاث القانونية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦/٢٠٠٧، ص ١٣٩ .

[٢] د. جابر جاد نصّار، أصول وفنون البحث العلمي، الطبعة الرابعة، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٧، ص ٤٠ .

[٣] د. صلاح الدين فوزي، المرجع السابق، ص ١٣٨ .

٣ – **المنهج التاريخي** : وتظهر أهمية هذا المنهج في العلــوم الاجتماعيــة والإنســانية؛ لأن القواعد القانونية متطورة ومتجددة ضمن حلقات متصلة، فظهور قواعد جديدة يؤدي إلى اختفاء أخرى، وبذلك اعتمد الباحث في دراسة التطور التاريخي لمعضلة الفساد خــلال دراسة التشريعات السماوية، ومذاهب الفلاسفة القدماء، وقــراءة المحــاولات القانونيــة التاريخية لمكافحة الفساد؛ للخروج بنظرة فاحصة شمولية، وكون ظاهرة الفســاد محــل البحث ممتدة من الماضي إلى الحاضر ثم إلى المستقبل، ويعتبر من المجازفة وضــربًا من الاستحالة اختيار فترة زمنية محددة لدراسة ظاهرة الفساد .

علاقة الدراسة بالدراسات السابقة

Previous studies &Relation to the Current Study

قام الباحث بمسح مكتبي للمصنفات والتشريعات والدوريات، والدراسات والأبحاث السابقة ذات العلاقة بموضوع مكافحة الفساد على الأصعدة الدولية والإقليمية والوطنية، وعمل دراسة مقارنة، وتبين أن تلك الدراسات السابقة انقسمت إلى عدة محاور رئيسة كما يلي :

المحور الأول : دراسة ما ورد ذكره في التشريع الإسلامي، وكيفية معالجة الفساد بشــكل أو بآخر، وبيان مدى اتساق الاتفاقية الدولية والتشريعات الأردنية مع التشريع الإسلامي الــذي سجل السبق في مكافحة الفساد .

المحور الثاني : دراسة الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣، وقانون هيئة مكافحة الفساد في الأردن رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦، والقوانين والأنظمة واللوائح والتعليمات الأردنية ذات العلاقة .

المحور الثالث : دراسة الكتب والمؤلفات والأبحاث والدراسات، التي تحدثت عن الفســاد بشكل عام وخاصة الفساد الإداري، من حيث سماته وأنواعه وأشكاله .

وبذلك، سوف يحاول الباحث أن يعطي نبذة مختصرة عن ما تضمنته الدراسات الســابقة، كما يلي :

أولًا : محور التشريع الإسلامي .

ورد مصطلح الفساد في القرآن الكريم حوالي (٥٠) مرة، وكانت الآيات تخاطب كافة المجتمعات، ولم تقتصر على فئة معينة، بل بالمعنى الإنساني العام والواسع لكافة المجتمعات، وأوجبت السنة النبوية مكافحة الفساد، وتم تعريف الفساد من وجهة نظر شرعية ولغوية في العديد من المعاجم اللغوية والشرعية .

وتطرق **الإمام محمد الغزالي** إلى موضوع الفساد في مؤلفه " الفساد السياسي في المجتمعات العربية والإسلامية "، وكانت دراسته عامة، ولا يتناسب مؤلفه في الفساد السياسي، وما تطرّق إليه مع عالم مختلف الديانات والأعراق والعادات والتقاليد والأعراف .

كما تطرّق **فايز صالح الخطيب** في رسالة الماجستير بعنوان " عوامل فساد الأمم "، كما يصورها القرآن الكريم، وتحدث الباحث عن الفساد في مواضيع ومعاملات مختلفة، كأنواع الفساد العقائدي، والفساد النفسي، والفساد العملي والسلوكي .

وبحث الدكتور/ **أسامة السيد عبد السميع**، كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر مسألة الفساد في مؤلفه عام ٢٠٠٩ " الفساد الاقتصادي وأثره على المجتمع "، دراسة فقهية مقارنة، ذكر فيه صور الفساد الاقتصادي وآثارها في المجتمع، وعقوبة الفساد في الفقه الإسلامي من خلال التعريض بالإفساد والمفسدين، سواء بالقول أو بالفعل، وكيفية الإبلاغ عن المفسدين للسلطات العامة للأخذ على أيديهم، وأكّد أنه لا يوجد ما يمنع من تطبيق عقوبة القانون الوضعي عن حدوث الفساد، وحثّ كافة هيئات المجتمع وأفراده على التصدي للفساد في الأرض بكافة أنواعه للقضاء على الفساد والمفسدين معًا؛ لأن آثار الفساد لا تكون على شخص بعينه، وإنما على كافة أفراد المجتمع .

ثانيًا : الاتفاقيات والقوانين والأنظمة .

سوف يتناول الباحث دراسة الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، والجرائم التي تقع من الإدارات المختلفة (دولية أو عامة أو خاصة)، واعتبار الاتفاقية صكًا دوليًّا شاملًا لمنع ومكافحة جرائم الفساد، وبيان مدى مواءمة التشريعات الأردنية لأحكام الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وشملت الدراسة الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، والعديد من الاتفاقيات الإقليمية لمكافحة الفساد على سبيل الاسترشاد .

وأن دستور المملكة الأردنية لعام ١٩٥٢ أشار في العديد من نصوصه إلى مراقبة أداء القطاع العام ومحاكمة المذنب، وأشير إلى محاكمة الوزراء في قانون محاكمة الوزراء الأردني رقم ٣٥ لسنة ١٩٥٢، ونص قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠، والمعدل برقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٢ على الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، وأشار إلى عدة جرائم، منها جرائم الرشوة والاختلاس واستثمار الوظيفة، واعتبرها من الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة، ولم يعتبرها جرائم فساد؛ لأن تصنيفها كجرائم فساد ظهر حديثًا، وتم معالجتها كجرائم فساد في الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣، ومنها (رشوة الموظفين العموميين الوطنيين والأجانب، والرشوة في القطاع الخاص، واختلاس الممتلكات من قبل موظف عمومي، وإساءة استغلال الوظيفة أو الموقع وغيرها)، وسيتم بحث هذه الجرائم لاحقًا .

ومن أبرز القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بمكافحة الفساد في المملكة الأردنية الهاشمية : قانون تصديق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٤، وقانون هيئة مكافحة الفساد عام ٢٠٠٦، وقانون العقوبات الأردني، وقانون الجرائم الاقتصادية، وقانون حق الحصول على المعلومات، وقانون مكافحة غسيل الأموال، وقانون ديوان المظالم، وقانون إشهار الذمة المالية، ومدونات السلوك الوظيفي المختلفة .

ثالثًا : الكتب القانونية والمؤلفات ذات العلاقة .

تنقسم الكتب القانونية والمؤلفات ذات العلاقة إلى قسمين هما :

١ – **القسم الأول : قبل ظهور الاتفاقية الدولية .**

ذهب الدكتور/ **أحمد رشيد** في مؤلفه " الفساد الإداري " عام ١٩٧٦ إلى خطورة وفداحة الفساد الإداري وإمكانية محاصرة هذه الظاهرة، وإن إعداده لهذا البحث يدخل ضمن الجهود والأدوار التي تسير ضمن هذا الاتجاه، وبحث الحلول العلمية لمواجهة الفساد الإداري .

وتطرّق **روبرت كليتجارد** إلى أشكال الفساد في " مؤلفه السيطرة على الفساد " عام ١٩٩٤، وذكر أنه يصعب ترسيم الحدود الفاصلة للفساد؛ لاختلاف الحدود والعادات والتقاليد المحلية .

وأوضح أن العديد من الشباب الذين يتقلد آباؤهم وأقرباؤهم مناصب هامة كرسوا أنفسهم للسرقات والهجوم العنيف واغتصاب الغير .

وقسّمت **سوزان روز أكرمان** – في مؤلفها " الفساد والحكم " عام ٢٠٠٣ – الفساد إلى هرمي حسب متغيران الأول : من الأسفل إلى الأعلى؛ حيث يقوم صغار الموظفين في السلم الهرمي بجمع الرشاوى وتقاسمها مع كبار الموظفين .

أما المتغير الثاني : يكون من الأعلى إلى الأسفل، ويكون عند اضطرار كبار الموظفين إلى شراء صمت الصغار بمشاركتهم بالرشاوى من تحت الطاولة .

وبذلك أرى أن الفساد عبارة عن أخطبوط متلون ومتغير من مجتمع لآخر، ولا يمكن تشابه بعض قضايا الفساد في العالم؛ نتيجة لاختلاف الديانات السماوية؛ فلا إكراه في الدين .

وأشارت الدكتورة **حنان سالم** – في مؤلفها " الصحافة المصرية وقضايا الفساد " عام ٢٠٠٣– إلى العديد من التساؤلات الهامة خاصة في تعزيز الديمقراطية؛ لأنها هي السبيل إلى إطلاق الطاقات الإبداعية للإنسان، وتتطلب المزيد من الدراسة والبحث، واتسمت الدراسة بالجدية والمنهجية والدقة والتزامها بالحس الوطني والقومي .

وفي مؤلفها " ثقافة الفساد في مصر دراسة مقارنة للدول النامية " عام ٢٠٠٣، بحثت أن عمومية الفساد لا تجعل المقارنة مقصورة على الدول النامية والدول المتقدمة، بل تجعلنا ندرك الاختلاف داخل المجتمع الواحد، وإن انتشار الفساد في القطاعات المختلفة غير ثابت مع إمكانية انتشاره بين كافة القطاعات .

٢ – **القسم الثاني : بعد ظهور الاتفاقية الدولية .**

دراسة الدكتور/ **سليمان عبد المنعم** المعنونة " ظاهرة الفساد " لعام ٢٠٠٤، من خلال دراسة مدى مواءمة التشريعات العربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والإطار التشريعي لتجريم الفساد، والبناء القانوني والمسئولية الجنائية، والجزاء والنظام الإجرائي للملاحقة الجنائية عن جرائم الفساد، ومظاهر التعاون القضائي الدولي في ملاحقة جرائم الفساد، واسترداد الأموال المتحصلة من الفساد .

وتبيّن من خلال كتاب " المشاريع الدولية لمكافحة الفساد "، الصادر عن المنظمة العربية لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٦، أن البحوث المقدمة توزعت على ثلاثة محاور : كان المحور

الأول للتعريف بمفهوم الفساد، ودراسة أنماطه في الدول العربية، أما المحور الثاني تم تخصيصه لبحث العناصر الرئيسة للإصلاح السياسي، التي تضمنته المشاريع الدولية، أما المحور الثالث يتضمن تحليل العناصر الرئيسة للمشاريع الدولية الرامية لتسريع وتيرة الإصلاح الاقتصادي، وإعادة الهيكلة في الدول العربية .

وفي مؤلف " عولمة الفساد وفساد العولمة " للدكتور/ **حمدي عبد العظيم** عام ٢٠٠٨، قام بتوزيع بحثه متسلسلًا من المفهوم والماهية وأنواع الفساد، وما هي الأبعاد السياسية والاجتماعية والسياسية للفساد، والمؤسسات المعنية بمكافحة الفساد محليًا وعالميًا، ومفهوم الفساد الإداري للدولة في ظل العولمة وأبعادها والدور الجديد للدولة .

وبحث الدكتور/ **بلال أمين زين الدين** في مؤلفه عام ٢٠٠٩ بعنوان " ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن "، وذهب إلى تقسيم الفساد الإداري إلى قسمين :

القسم الأول : هو حالات الفساد الإداري، التي عدها قانون العقوبات من قبيل الجرائم الجنائية المعاقب عليها بالعقوبات المقررة، وذلك مثل جرائم الرشوة، واختلاس المال العام، والاستيلاء عليه دون وجه حق، والرجاء والتوصية والوساطة في تولي الوظائف العامة أو إهدار المال العام أو التربح من وراء الوظيفة العامة، وغيرها من الوظائف التي تؤثر على كرامة وهيبة الوظيفة العامة .

القسم الثاني : بحث حالات الفساد الإداري التي يرتكبها الموظف العام بالمخالفة لواجبات ومقتضيات الوظيفة العامة، كعدم أداء مهامه الوظيفية أو الإهمال والتقصير في أدائها، أو التأخير والتراخي في أداء الخدمات والمهام الأساسية أو عدم إطاعة الرؤساء أو عدم الولاء السياسي أو الوظيفي، أو إفشاء أسرار الوظيفة، أو الانحراف في استعمال السلطة، أو غيرها من صور الفساد الإداري ذات الصبغة الإدارية دون الجنائية .

وبحث الدكتور/ **أسامة السيد عبد السميع**، كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر مسألة الفساد في مؤلفه عام ٢٠٠٩ " الفساد الاقتصادي، وأثره على المجتمع " دراسة فقهية مقارنة، ذكر فيه صور الفساد الاقتصادي، وآثارها في المجتمع وعقوبة الفساد في الفقه .

التعليق على الدراسات السابقة :

من خلال استعراض الدراسات السابقة، ظهر للباحث بعض الملاحظات الهامة التي تحتاج إلى مناقشة؛ وهي :

١ – أن جميع الدراسات السابقة لم تتناول كيفية تفعيل وتطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من قبل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، بل تناولت جزئيات متناثرة هنا وهناك .

٢ – لم تتناول الدراسات السابقة دراسة قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني، ويطمح الباحث إلى دراسة مواءمة هذا القانون مع الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، كخطوة استباقية للبحث والدراسة .

٣ – لم تقدم الدراسات السابقة تطلعات وحلول وآراء لمكافحة الفساد، بل كان غالب الدراسات حول الفساد عبارة عن مهاجمة للحكومات والسياسات، والتي ثبت عدم جدواها؛ لأنها جعجعة من فئات مبرمجة ضد سياسات دولة ما من دون طحن .

٤ – الحاجة إلى المزيد من الدراسة والبحث والمناقشة، والتعمق في العديد من القضايا موضوع البحث التي تناولتها تلك المصادر .

٥ – معظم الدراسات السابقة تناولت جانبًا واحدًا من الموضوع، وهو الجانب النظري ولم توضح الجانب التطبيقي، وهذه الدراسة تهدف إلى تناول مدى تفعيل الجانب النظري مع الجانب التطبيقي .

٦ – لم تظهر الدراسات السابقة الدور التشريعي والإجراءات العملية والمميزة التي قامت بها حكومة المملكة الأردنية لمكافحة هذه الآفة، وتسجيلها السبق على الصعيد التشريعي .

٧ – لم تبين الدراسات السابقة الدور القضائي في مكافحة الفساد، من خلال تطبيق التشريعات الحديثة وملائمتها مع الواقع الحياتي والمجتمعي المتطور في العصر الالكتروني الحالي .

٨ – لم تبين الدراسات السابقة أن الفساد قد يحدث من قبل أشخاص وشركات دولية، مرورًا بأشخاص وشركات وطنية وتغليب المصلحة الشخصية على المصلحة العامة .

٩ – معظم الدراسات السابقة سبقت ظهور الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣، وقانون هيئة مكافحة الفساد الأردني لسنة ٢٠٠٦، لذلك لم تتعّرض لا للاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، ولا لقانون هيئة مكافحة الفساد الأردني .

١٠ – ذهبت الدراسات السابقة إلى أن جرائم الفساد لا ترتكب إلا من الموظف العام، على خلاف ما أخذت به الاتفاقية الدولية للفساد؛ حيث اعتبرت العديد من الجرائم يمكن أن يقوم بها الموظف في القطاع الخاص، كالرشوة والاختلاس والمشاركة والشروع .


الفصل التمهيدي
المفهوم العام للفساد

الفصل التمهيدي
المفهوم العام للفساد

تمهيد وتقسيم :

يرجع البعض أن ظهور أول حادثة رشوة في التاريخ كانت على عهد سيدنا سليمان عليه السلام، عندما أرسلت إليه الملكة بلقيس هدية لاختباره في قبولها أم لا، إلا أن سيدنا سليمان عليه السلام رفض قبول الرشوة منها، ومصداقًا لذلك قوله تعالى في تلك الواقعة : ﴿قَالَتْ يَا أَيُّهَا الْمَلَأُ إِنِّي أُلْقِيَ إِلَيَّ كِتَابٌ كَرِيمٌ إِنَّهُ مِنْ سُلَيْمَانَ وَإِنَّهُ بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ أَلَّا تَعْلُوا عَلَيَّ وَأْتُونِي مُسْلِمِينَ قَالَتْ يَا أَيُّهَا الْمَلَأُ أَفْتُونِي فِي أَمْرِي مَا كُنتُ قَاطِعَةً أَمْرًا حَتَّىٰ تَشْهَدُونِ قَالُوا نَحْنُ أُولُو قُوَّةٍ وَأُولُو بَأْسٍ شَدِيدٍ وَالْأَمْرُ إِلَيْكِ فَانظُرِي مَاذَا تَأْمُرِينَ قَالَتْ إِنَّ الْمُلُوكَ إِذَا دَخَلُوا قَرْيَةً أَفْسَدُوهَا وَجَعَلُوا أَعِزَّةَ أَهْلِهَا أَذِلَّةً وَكَذَٰلِكَ يَفْعَلُونَ وَإِنِّي مُرْسِلَةٌ إِلَيْهِم بِهَدِيَّةٍ فَنَاظِرَةٌ بِمَ يَرْجِعُ الْمُرْسَلُونَ فَلَمَّا جَاءَ سُلَيْمَانَ قَالَ أَتُمِدُّونَنِ بِمَالٍ فَمَا آتَانِيَ اللَّهُ خَيْرٌ مِّمَّا آتَاكُم بَلْ أَنتُم بِهَدِيَّتِكُمْ تَفْرَحُونَ ارْجِعْ إِلَيْهِمْ فَلَنَأْتِيَنَّهُم بِجُنُودٍ لَّا قِبَلَ لَهُم بِهَا وَلَنُخْرِجَنَّهُم مِّنْهَا أَذِلَّةً وَهُمْ صَاغِرُونَ﴾ [١].

ولذلك تعتبر ظاهرة الفساد قديمة قدم المجتمعات البشرية، وأن قوانين حمورابي التي ظهرت في القرن الثاني عشر قبل الميلاد، قد عالجت الفساد وأوجبت العقوبة على الموظف عند قبوله الرشوة أو الهدية من مال أو حبوب، وفي مصر الفرعونية القديمة لم تخلو قوانينهم من تحريم الرشاوى على الموظفين العاملين لمصلحة السلطة الحاكمة [٢].

وظهر الإسلام قبل حوالي أربعة عشر قرنًا، وذكر مصطلح الفساد في القرآن الكريم بمعاني متعددة ليخاطب فئات من الأشخاص فاسدين، وبعض الأفعال التي يعتبر الإتيان بها فسادًا، وبمطالعة الأدبيات ذات الشأن في هذا المجال، تبين لنا أن مفهوم الفساد قديم، وظهر مفهوم الفساد في حقب تاريخية متعددة، وكانت الصين من أوائل المجتمعات التي بحثت في مسألة مكافحة الفساد [٣]، حيث استدعى الإمبراطور الصيني " شن تسونج " في عام ١٠٦٩ أحد رجاله يدعى " وانغ شيه "، وأوكله برسم سياسة تعالج القضايا العاجلة، ومن أهمها قضية

---

[١] سورة النمل، الآيات : (٢٩ – ٣٧) .

[٢] حسني عايش، مقال، الفساد عوامله وعلاقته وسبل التصدي له، العدد (١١ – ١٢)، السنة ٣٣، مجلة دراسات عربية، بيروت، ١٩٩٧، ص ٩٦ .

[٣] R. Dawson, Imperial China, Penguin, London,1972, P.P. 171 - 178 .

الفساد التي أخذت تتغلغل في المجتمع، وفي كافة مستويات المعيشة والخدمة المدنية، وتم منح علاوة للموظفين كان يطلق عليها اسم " يانغ لي "، وتعني " تعضيد محاربة الفساد "، ولكنها فشلت في تحقيق أهدافها [١].

وعندما رجع أرسطو لدراسة مذاهب أسلافه، أراد أن يقول إن أفلاطون لم يدرس الكون والفساد إلا من خلال وجود الأشياء، وفي الحال الراهن للأشياء من غير أن يحاول الصعود للأصل، ولم يدرس عموم الكون، بل اقتصر على كون العناصر، ويرى أرسطو أن من انقسام الذرات واتحادها يأتي الكون والفساد، ومن ترتيب الذرات ووضعها تأتي الاستحالة، وهناك أشياء يمكن أن توجد أو لا توجد على السواء؛ لأن هذه الأشياء تارةً توجد وتارةً لا، فحينئذ الكون والفساد لا يتعلقان إلا بما يمكن أن يوجد وألا يوجد، وواقع الكون والفساد يجب أن يكونا متصلين تشهد لنا بهما الحواس، ولا محل لفرضه وتباينه؛ لأن الكون والفساد الطبيعيان يتحققان في زمن متساوٍ [٢].

وتبيّن أنه : " لا يمكن الكون بالإطلاق اجتماعًا ولا الفساد تفرقًا، فينبغي أن ننظر هل ها هنا شيء يتكون ويفسد على الإطلاق، أم ليس ها هنا شيء يتكون ويفسد إلا بطريق الاستحالة التي تعرض في شخص العرض الموجود في موضوع مشار إليه ؟ مثل تَكَوّن الصحيح مريضًا والمريض صحيحا " [٣].

ويعتبر العالم الإسلامي " ابن خلدون "، الذي عاش بين (١٣٣٢ – ١٤٠٦) من الذين عملوًا بجد ونشاط لمكافحة الفساد؛ حيث كان يعمل قاضيًّا، ولكنه فشل في تحقيق ذلك وتم إبعاده من منصبه؛ لأنه حاول أن يقوم بمكافحة الفساد، ومن أشد الظلمات وأعظمها في إفساد العمران حسب رأي ابن خلدون " تكليف الأعمال وتسخير الرعايا بغير حق ...، فإذا كلفوا العمل في غير شأنهم واتخذوا سخريًا في معاشهم بطلَ كسبهم واغتُصبوا قيمة عملهم ذلك،

---

[١] روبرت كليتجارد، السيطرة على الفساد، دار البشير للنشر، عمّان، ١٩٩٤، ص ٢٦ .

[٢] أرسطو طاليس، نقلها إلى العربية أحمد لطفي السيد، الكون والفساد، مكتبة دار الكتب المصرية، القاهرة، ١٩٣٣، ص ١١٥ – ١١٧، ٢٤٣، ٢٤٨ .

[٣] أبي الوليد محمد بن رشد الحفيد، تلخيص الكون والفساد، دار الغرب الإسلامي، بيروت، ١٩٩٥، ص ٢٩. وانظر : ابن رشد، جوامع الكون والفساد، تحقيق : د. أبو الوفاء، الهيئة العامة المصرية للكتاب، القاهرة ١٩٩٤، ص ٩ – ١٤ .

وهو متمولهم فدخل عليهم الضرر ...، وأعظم من ذلك في الظلم وإفســاد العمــران والدولــة التسلط على أموال الناس، بشراء ما بين أيديهم بأبخس الأثمان، ثم فرض البضائع عليهم بأرفع الأثمان على وجه الغصب والإكراه في الشراء والبيع " [١]، ولم يقتصر الفساد حسب رأي ابن خلدون على ما تم ذكره، بل أتمّ البحث في فصل كامل تحت مسمى فصل في إبطــال الفلســفة وفساد منتحلها .

" فإذا ملكوًا أمة من الأمم جعلوًا غاية ملكهم الانتفاع بأخذ ما في أيديهم، وتركوًا ما ســوى ذلك من الأحكام بينهم، وربما جعلوًا العقوبات على المفاسد في الأموال حرصًا علــى تكثيــر الجبايات وتحصيل الفوائد، فلا يكون ذلك وازعًا، وربما يكون باعثًا بحسب الأغراض الباعثة على المفاسد، واستهانة ما يعطى من ماله في جانب غرضه، فتنمو المفاسد بذلك، ويقع تخريب العمران، فتبقى تلك الأمة كأنها فوضى مستطيلة أيدي بعضها على بعض، فــلا يســتقيم لهــا عمران وتخرب سريعًا ... " [٢].

وكَتَبَ ابن خلدون في القرن الرابع عشر قائلًا : " إن أساس الفساد هــو الولــع بالحيــاة المترفة بين أفراد الجماعة الحاكمة، وقد لجأ أفراد الجماعة الحاكمة إلى الممارســات الفاســدة لتغطية النفقات التي يتطلبها الترف " [٣].

ولعدم الإسهاب في النواحي التاريخية، قام المجلس الأوروبي في عام ١٩٩٢ بإنشاء فريق متخصص معني بالفساد، ثم تبع ذلك صندوق النقد الدولي، والبنك الــدولي اللــذان أعلنــا أن محاربة الفساد تمثل أحد المعايير الجديدة للإدارة الاقتصادية الجيدة [٤].

---

[١] عبد الرحمن بن خلدون، مقدمة ابن خلدون، مؤسسة دار الشعب للصحافة والطباعة والنشر، القــاهرة، (د.ت)، ص ٢٥٧ – ٢٥٨، ٤٨٢ .

[٢] عبد الرحمن بن خلدون، مقدمة ابن خلدون، كتاب العبر وديوان المبتدأ والخبر في أيام العرب العجم والبربر ومن عاصرهم من ذوي السلطان الأكبر، بيروت، دار إحياء التراث العربي، الطبعة الثالثة، الفصل الثامن والعشرون، (د.ت)، ص١٥٢ .

[٣] بيير لاكوم، الفساد، ترجمة : سوزان خليل، مصر، عين للدراسات والبحــوث الإنســانية والاجتماعيــة، ٢٠٠٥، ص ٥ .

[٤] روبت كليتجارد، السيطرة على الفساد، مرجع سابق، ص ٢٦ .

ويعتبر مفهوم الفساد متلازم مع الطبيعة الإنسانية منذ بدء الخليقة، ويتطور حسب العادات والأعراف والتقاليد، باستثناء الفساد الديني الذي بيّنت التعاليم السماوية ماهيتــه مــن الله عــز وجل، وعند تدشين مفهوم محدد للفساد، تبين للباحث أنه يُظهر الكثير من الخلافات، وتتبــاين وجهات النظر حول الموضوعات والمفاهيم الدالة عليه والمرتبطة به، وتختلف الدول فيما بينها في كيفية ضبط مفهوم الفساد استنادًا لمجموعة العوامل المتداخلة، كظروف الدولــة القانونيــة والاقتصادية والاجتماعية والسياسية والدينية، وتباين درجات التنمية الاقتصادية والمســتويات التعليمية والإرث الحضاري، وتبين أن لمفهوم الفساد أبعاد متعددة ومختلفة، ولكنهــا متداخلــة ومرتبطة ومختلطة مع بعضها البعض في بوتقة واحدة، وتساند بعضها البعض ضمن منظومة وشبكة الفساد الأخطبوطية .

ومما تجدر الإشــارة إليه أن المملكة الأردنية الهاشمية، أولت اهتمامًا خاصًــا بمكافحــة الفساد على إثر الرسالة الملكية السامية التي قال فيها جلالة الملك عبد الله الثاني بن الحســين : " **إن آفة الفساد هي إحدى آفات العصر، وهذه الآفة لا تنحصر في ثقافة أو بلد مــا؛ فهــي ظاهرة موجودة في البلدان النامية والمتقدمة على حد ســواء ....، وفــي مختلــف طبقــات المجتمع** " [١].

ومن اختلاف وجهات النظر تعددت التعاريف، توافقت مع بعضها حينًــا وتناقضــت مــع بعضها حينًا آخر، وما يكون منها مقبولًا لاتباع ديانة معينة قد يكون مرفوضًــا عنــد الآخــر، وبرز الفساد مؤخرًا كقضية عالمية، نظرًا للتبادل والترابط والتكامــل الاقتصــادي الــدولي، وتسارع واتساع العلاقات العالمية، ونتيجة للتطور الالكتروني، وســهولة انســياب الأمــوال والمعاملات والمعلومات عبر وسائل الاتصالات الحديثة، خاصة في عمليات غسيل الأمــوال والإرهاب الدولي والجريمة المنظمة .

وبذلك سوف يتناول الباحث في هذا الفصل دراسة مفهوم الفســاد مــن خــلال تعريفــه، وماهيته وخصائصه واختلافه، وتنوع مجالاته، وتمييز أنواعه عن بعضها البعض، انطلاقًا من عدة مباحث، وهي كالآتي :

---

[١] انظر : نص الرسالة الملكية السامية المرفقة في الأطروحة والموجهة إلى دولة رئيس الوزراء الأردني، الدكتور عدنان بدران، بتاريخ ٢٠٠٥/٦/٢٦ .

المبحث الأول : المقصود بالفساد لغة واصطلاحًا وشرعًا .

المبحث الثاني : تعريف، خصائص، عوامل الفساد .

المبحث الثالث : الاتجاهات العلمية لمفهوم وماهية الفساد .

المبحث الرابع : التحليل والتعليل لمفهوم الفساد .

المبحث الأول
المقصود بالفساد لغة واصطلاحًا وشرعًا

ذكر مصطلح الفساد بمعاني متعددة في معاجم اللغة العربية، وكذلك الحال في الشريعة الإسلامية، وسيتناول الباحث دراسة المقصود بمفهوم الفساد وفق المطلبين التاليين :

المطلب الأول
المعنى اللغوي والاصطلاحي للفساد

سيعالج الباحث هذا المطلب وفق فرعين : أحدهما المعنى اللغوي، والآخر المعنى الاصطلاحي .

الفرع الأول
المعنى اللغوي للفساد

ورد الأصل اللغوي لكلمة الفساد في العديد من المعاجم العربية والأجنبية، وعرّف كتاب أساس البلاغة المفسد : ما دأبه غير الفساد في دينه، وهذا الأمر مفسدة له أي فيه فساده، أي دون المصالح [١].

ومن المعاني اللغوية للفساد : أخذ المال ظلمًا، أو التلف والعطب، أو الجدب والقحط [٢]، وفسادًا وفسودًا : ضد الصلح، فهو فاسد، وفَسيدٌ من فَسْدى، ولم يسمع إنفسد، والفساد أخذ المال ظلمًا، والجدب والمفسدة ضد المصلحة، وفسّدهُ تفسيدًا، أي أفسده، وتفاسدوا : قطعوا الأرحام واستفسد ضد الصلح [٣].

---

[١] الإمام جار الله أبي القاسم محمود بن عمر الزمخشري، أساس البلاغة، دار صادر للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٥، ص ٤٧٣ .

[٢] خليل الجر لاروس، المعجم العربي الحديث، مكتبة لاروس، باريس، ١٩٧٣، ص ٩٠٧ .

[٣] ظاهر أحمد الزاوي، ترتيب القاموس المحيط، الجزء الثالث، مطبعة الاستقامة، القاهرة، ١٩٥٩، ص ٤٣٢ .

ومن معاني الفساد اللغوية أيضًا : هو التلف والعطب والاضطراب، وإلحاق الضرر بالآخرين [١]، والفساد من معانيه : هو أخذ المال ظلمًا، والجدب والفساد ضد المصلحة، وتفاسدوا قطعوًا أرحامهم [٢].

الفرع الثاني

المعنى الاصطلاحي للفساد

وعرّف لسان العرب لابن منظور الفساد : بأنه نقيض الصلاح، وتفاسد القوم تدابروًا وقطعوًا أرحامهم، واستفسد السلطان قائده، إذا أساء إليه حتى استعصى عليه، والمفسدة خلاف المصلحة والاستفساد خلاف الاستصلاح [٣]، والفساد نقيض الصلاح، وضد الصلح، وذكر قاموس المورد مصطلح (Corrupt) بمعنى يرشو يفسد، يحرّف، مرتش، فاسد خلقيًا عفن، محرّف، ومصطلح (Corruption) بمعنى فساد، إفساد، رشوة، تعفن، فساد أخلاقي قيح عفن يخرج من الجسم [٤]، وفي قاموس أكسفورد ورد بالإنجليزية معنى مصطلح الفساد، كما يلي [٥]:

"Corruption, Persons their actions bad, dishonest, throught taking bribes".

وفي ترجمة معنى الفساد من الفرنسي إلى العربي وردت كلمة (Corrompre) بمعنى رشا أو أفسَدَ، وكلمة (Corrompu) تعني فاسد، وأن (Corruptible) بمعنى قابل للفساد أو قابل للرشوة، وأن مصطلح (Corruption de Fonctionnaire) يعني رشوة موظف [٦]،

---

[١] د. إبراهيم أنيس وآخرون، المعجم الوسيط، الجزء الثاني، مجمع اللغة العربية، القاهرة، ١٩٧٣، ص ٦٨٨ .

[٢] مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز أبادي، القاموس المحيط، الجزء العاشر، (د.ط)، ١٣٠٢هـ، عالم الكتب، بيروت، ص ٣٣٥ .

[٣] ابن منظور جمال الدين محمد بن مكّرم أبو الفضل الأنصاري، لسان العرب، دار صادر، بيروت، ١٩٦٨، ص ٣٣٥ .

[٤] منير البعلبكي، قاموس المورد، الطبعة التاسعة، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٩٤، ص ٢٢٠ .

[5] A. S. Hornby & Parnwell, An English Readers Dictionary Oxford University Press London, 1967, P. 94.

[٦] يوسف شلاله، المعجم العلمي للمصطلحات القانونية والتجارية والمالية – فرنسي عربي، منشأة المعارف، الإسكندرية، (د.ت)، ص ٢٤٣ .

وذكر في قاموس الأديان أن مصطلح (Corrupt) و (Corruption) أن معناها متشابه في الديانات الثلاثة، وهو : خبيث، وفاسق، ومرتشي [١].

المطلب الثاني

المعنى الشرعي للفساد

من المعروف أن من مصادر التشريع الإسلامي القرآن الكريم، والسنة النبوية، وإجماع الفقهاء، وقد ذكر أنواع مختلفة للفساد في محكم التنزيل العزيز، وأوضحت السنة النبوية العديد من صور الفساد، وتعرّض فقهاء الشريعة بالتحليل والتفسير الفقهي للفساد، ويعالج هذا المطلب الفساد وفق الفروع التالية :

الفرع الأول

ذكر الفساد في القرآن الكريم

وردت كلمة الفساد في القرآن الكريم مرات عدة، ولذلك أعتبر الفساد بمختلف أشكاله من الكبائر، والتحذير من المغبة فيه، وتوعّد الله تعالى مرتكبيه بعذاب في الدنيا والآخرة، والطرد من رحمة الله [٢].

ومن الآيات التي ذكرت في القرآن الكريم، في سورة البقرة [٣]، قال تعالى : ﴿ وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ قَالُوا إِنَّمَا نَحْنُ مُصْلِحُونَ ﴾ ، وقال تعالى : ﴿ أَلَا إِنَّهُمْ هُمُ الْمُفْسِدُونَ وَلَكِن لَّا يَشْعُرُونَ ﴾ ، وقال تعالى : ﴿ قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَن يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ ﴾ ، وقال تعالى : ﴿ وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْفَسَادَ ﴾ ، وقال تعالى : ﴿ وَاللَّهُ يَعْلَمُ الْمُفْسِدَ مِنَ الْمُصْلِحِ ﴾ ، وقال تعالى : ﴿ وَلَوْلَا دَفْعُ اللَّهِ النَّاسَ بَعْضَهُم بِبَعْضٍ لَّفَسَدَتِ الْأَرْضُ وَلَكِنَّ اللَّهَ ذُو فَضْلٍ عَلَى الْعَالَمِينَ ﴾ .

---

(٢) نور الدين خليل، مراجعة محمود آدم، قاموس الأديان الكبرى الثلاثة : يهودية – مسيحية – إسلام، مؤسسة حورس الدولية، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١٤٦ .

(٣) فايز الخطيب، عوامل فساد الأمم، كما يصورها القرآن الكريم، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة الأزهر، القاهرة، ١٩٨٠، ص ٧٦ .

(٤) القرآن الكريم، سورة البقرة الآيات: (١١، ١٢، ٣٠، ٢٠٥، ٢٢٠، ٢٥١)، وانظر أيضًا: الآيات رقم (٢٧، ٦٠).

وقال تعالى في سورة آل عمران [١] : ﴿ فإن تولوا فإن الله عليم بالمفسدين ﴾ .

وقال تعالى في سورة المائدة [٢] : ﴿ ويسعون في الأرض فسادا ﴾، وقال تعالى : ﴿ من قتل نفسا بغير نفس أو فساد في الأرض ﴾، وقال تعالى : ﴿ كلما أوقدوا نارا للحرب أطفأها الله ويسعون في الأرض فسادا والله لا يحب المفسدين ﴾ .

وقال تعالى في سورة الأعراف [٣] : ﴿ فاذكروا آلاء الله ولا تعثوا في الأرض مفسدين ﴾ ﴿ وانظروا كيف كان عاقبة المفسدين ﴾، وقال تعالى : ﴿ ثم بعثنا من بعدهم موسى بآياتنا إلى فرعون وملئه فظلموا بها فانظر كيف كان عاقبة المفسدين ﴾، وقال تعالى : ﴿ وقال الملأ من قوم فرعون أتذر موسى وقومه ليفسدوا في الأرض ﴾، وقال تعالى : ﴿ وقال موسى لأخيه هارون اخلفني في قومي وأصلح ولا تتبع سبيل المفسدين ﴾ .

وقال تعالى في سورة يونس [٤]: ﴿ ومنهم من يؤمن به ومنهم من لا يؤمن به وربك أعلم بالمفسدين ﴾ ،وقال تعالى : ﴿ فلما ألقوا قال موسى ما جئتم به السحر إن الله سيبطله إن الله لا يصلح عمل المفسدين ﴾، وقال تعالى : ﴿ وقد عصيت قبل وكنت من المفسدين ﴾ .

وقال تعالى في سورة هود [٥]: ﴿ ويا قوم أوفوا المكيال والميزان بالقسط ولا تبخسوا الناس أشياءهم ولا تعثوا في الأرض مفسدين ﴾ .

وقال تعالى في سورة العنكبوت [٦]: ﴿ وإلى مدين أخاهم شعيبا فقال يا قوم اعبدوا الله وارجوا اليوم الآخر ولا تعثوا في الأرض مفسدين ﴾ .

وقال تعالى في سورة الروم [٧]: ﴿ ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس ليذيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون ﴾ .

---

[١] القرآن الكريم، سورة آل عمران، آية : (٦٣) .

[٢] القرآن الكريم، سورة المائدة، آيات : (٣٢ – ٣٣، ٦٤) .

[٣] القرآن الكريم، سورة الأعراف، الآيات : (٧٤، ٨٦، ١٠٣، ١٢٧، ١٤٢) .

[٤] القرآن الكريم، سورة يونس، الآيات : (٤٠، ٨١، ٩١) .

[٥] القرآن الكريم، سورة هود، آية : (٨٥) .

[٦] القرآن الكريم، سورة العنكبوت، آية : (٣٦) .

[٧] القرآن الكريم، سورة الروم، آية : (٤١) .

وقال تعالى في سورة الفجر [1]: ﴿فَأَكْثَرُوا فِيهَا الْفَسَادَ﴾ .

وقال تعالى في سورة القصص [2]: ﴿ إِنَّ فِرْعَوْنَ عَلَا فِي الْأَرْضِ . . . يُذَبِّحُ أَبْنَاءَهُمْ وَيَسْتَحْيِي نِسَاءَهُمْ إِنَّهُ كَانَ مِنَ الْمُفْسِدِينَ﴾، وقال تعالى : ﴿ وَأَحْسِنْ كَمَا أَحْسَنَ اللَّهُ إِلَيْكَ وَلَا تَبْغِ الْفَسَادَ فِي الْأَرْضِ إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ﴾، وقال تعالى : ﴿تِلْكَ الدَّارُ الْآخِرَةُ نَجْعَلُهَا لِلَّذِينَ لَا يُرِيدُونَ عُلُوًّا فِي الْأَرْضِ وَلَا فَسَادًا وَالْعَاقِبَةُ لِلْمُتَّقِينَ﴾ .

وقال تعالى في سورة الرعد [3]: ﴿وَالَّذِينَ يَنْقُضُونَ عَهْدَ اللَّهِ مِنْ بَعْدِ مِيثَاقِهِ وَيَقْطَعُونَ مَا أَمَرَ اللَّهُ بِهِ أَنْ يُوصَلَ وَيُفْسِدُونَ فِي الْأَرْضِ أُولَئِكَ لَهُمُ اللَّعْنَةُ وَلَهُمْ سُوءُ الدَّارِ﴾ .

وفي تفسير قوله تعالى في سورة الروم : ﴿ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ﴾، قال ابن عباس، وعكرمة، والضحاك، والسدي، وغيرهم : المراد بالبرهنا : الفيافي، والبحر : الأمصار والقرى، وفي رواية عن ابن عباس وعكرمة : البحر : الأمصار، والقرى كما كان منه جانب النهر . وقال آخرون : بل المراد بالبر هو البر المعروف، والبحر : البحر المعروف، وقال زيد بن رفيع ﴿ظَهَرَ الْفَسَادُ﴾ يعني : انقطاع المطر عن البر يعقبه القحط، وعن البحر يعني دوابه، رواه بن أبي حاتم، وقال حدثنا محمد بن عبد الله بن يزيد المقرئ عن سفيان، عن حميد بن قيس الأعرج، عن مجاهد : ﴿ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ﴾، قال : فساد البر : قتل ابن آدم، وفساد البحر : أخذ السفينة غصبًا، وهو ما يسمى اليوم القرصنة البحرية حسب رأي الباحث، وقال عطاء الخراساني : المراد بالبر : ما فيه من المدائن والقرى، وبالبحر: جزائره، وذكر محمد بن أبي إسحاق أن معنى قوله تعالى : ﴿ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ﴾، أي : بأن النقص في الثمار والزروع بسبب المعاصي. وقال أبو العالية : من عصى الله في الأرض؛ فقد أفسد في الأرض؛ لأن صلاح الأرض والسماء بالطاعات، وروى مالك عن زيد بن أسلم أن المراد بالفساد ها هنا الشرك، وفيه نظر وقوله تعالى : ﴿لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا﴾، أي : يبتليهم نقص الأموال والأنفس والثمرات، اختبارًا منه لهم وجازاتهم على صنيعهم [4].

---

[1] القرآن الكريم، سورة الفجر، آية : (١٢) .

[2] القرآن الكريم، سورة القصص، آية : (٣، ٧٧، ٨٣) .

[3] القرآن الكريم، سورة الرعد، آية : (٢٥) .

[4] الإمام الحافظ أبي الفداء إسماعيل ابن كثير القرشي، تفسير القرآن العظيم، دار الكتاب العربي، بيروت، مجلد ٥، ٢٠٠١، ص ٩٠ .

الفرع الثاني

ذكر الفساد في السنة النبوية

إن الأحاديث النبوية التي تحث على تجنب الفساد كثيرة، قال ﷺ : " بدأ الإسلام غريبًا، وسيعود غريبًا، كما بدأ فطوبى للغرباء قالوا : يا رسول الله ومن الغرباء قال : " **الذين يصلحون ثم فساد الناس** " [1]، وعن معاذ بن جبل قال ﷺ : " **الغزو غزوان فأما من ابتغى وجه الله، وأطاع الإمام وأنفق الكريم واجتنب الفساد ... وأما من غزاء رياء وسمعة، وعصى الإمام وأفسد في الأرض؛ فإنه لا يرجع بالكفاف** " [2]، وعن عبد الله بن عمر قال ﷺ : " **التاجر الصدوق الأمين مع النبيين والصديقين والشهداء يوم القيامة** " [3]، وقال ﷺ : " **كل لحم أنبته السحت فالنار أولى به، قيل يا رسول الله وما السحت** "، **قال : " الرشوة في الحكم** "، وفسرّ عمر بن الخطاب ﷺ، وعبد الله بن مسعود، أن السحت هو الرشوة بدلالة حديث الرسول ﷺ [4].

واستعمل رسول الله صلى الله عليه وسلم رجلًا من قبيلة الأسد يقال له ابن اللتبية على أموال الصدقة، فلما قَدِمَ حاسبه قال : هذا لكم وهذا لي هدية، فقال رسول الله ﷺ: " **فهلا جلست في بيت أبيك وأمك حتى تأتيك هديتك إن كنت صادقًا، والذي نفسي بيده لا ينال أحد منكم منها شيئًا، إلا جاء به يوم القيامة يحمله على عنقه بعير له رغاء، أو بقرة لها خوار، أو شاة تيعر، ثم رفع يديه حتى رؤى بياض إبطيه، ثم قال : " اللهم هل بلغت مرتين** " [5].

---

(1) علي بن أبي بكر الهيثمي، مجمع الزوائد ومنبع الفوائد، الجزء السابع، دار الفكر، بيروت، ١٤١٢هـ، ص ٢٧٨ .

(2) أحمد بن علي بن شعيب النسائي، السنن الكبرى، الجزء الخامس، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٩٩١، ص٢٢٣، حديث رقم ٨٧٣٠ .

(3) الحافظ أبو عبد الله محمد بن يزيد القزويني ابن ماجه، سنن ابن ماجه، الجزء الثاني، دار الريان للتراث، القاهرة، ١٩٨٥، ص ٧٢٣ – ٧٢٤ .

(4) أحمد بن علي بن محمد بن حجر العسقلاني، تعليق التعليق، تحقيق : سعيد القرفي، الجزء الثالث، المكتب الإسلامي للنشر، بيروت، ١٤٠٥ هـ، ص ٢٨٦ .

(5) الإمام مسلم بن الحجاج أبو الحسين القشيري النيسابوري، صحيح مسلم، باب تحريم هدايا العمال، تحقيق : محمد عبد الباقي، الجزء الثالث، حديث رقم ١٨٣٢، دار إحياء التراث العربي، بيروت، (د.ت)، ص ١٤٦٣ .

الفرع الثالث

التفسير الفقهي للفساد

ذكر أن الفساد هو الكفر والعمل بالمعصية، وفي قوله تعالى :﴿ ألا إنهم هم المفسدون ﴾، يعني : المخالفون لأمر الله تعالى، المعتدون حدوده، الراكبون للمعصية، التاركون فروضه، وهم لا يشعرون ولا يدرون أنهم كذلك، والإفساد في الأرض هو العمل بما نهى الله عز وجل عنه، وبذلك صفة أهل النفاق أنهم مفسدون في الأرض لمعصيتهم لربهم [١].

والفساد واقع وهذا ما ذهب إليه المتكلمون، وجاء لفظ الفساد في الأرض بمثابة لفظ عام في دقيق الفساد، وذهب التفسير اللفظي إلى أنه الكفر وموالاة الكفر، وأن قوله تعالى في سورة الأعراف : ﴿ ولا تفسدوا في الأرض ﴾، يعتبر لفظ عام يتضمن كل فساد قلّ أو كثر، والمقصود بالنهي العموم وتخصيص شيء دون شيء يعتبر تحكّم [٢].

وفي قوله تعالى : "ولولا دفع الله الناس بعضهم ببعض لفسدت الأرض"، وهنا استدراك لفضل الله سبحانه وتعالى على جميع الناس، وحتى يعلم المفسدون فضل الله عليهم، وحذّرهم بقوله إنه يعلم المفسد من المصلح [٣].

إن الذين يفسدون بأبشع صور الفساد، ويقولون أنهم مصلحون، إنهم كُثر في كل زمان ومكان فالموازين مختلة بأيديهم، ولا يخلصون سريرتهم لله، ويتعذر أن يشعروا بفساد أعمالهم، وأن ميزان الخير والشر والفساد والصلاح في نفوسهم يتأرجح وفقًا لأهوائهم الذاتية، ومن صفاتهم التطاول والتعالي على عامة الناس، ليكسبوا لأنفسهم مقامًا زائفًا [٤].

وكان التكريم الآلهي في أبهى صوره للإنسان الذي يفسد في الأرض ويسفك الدماء فيها، ولكن وهب من الأسرار ما يرفعه عن الملائكة، لقد وهب سر المعرفة والحكمة، وسر الإرادة المستقلة، لكي يختار طريقه ويتمتع بالقدرة على التحكم بإرادته وأهوائه [٥].

---

[١] أبي جعفر محمد بن جرير الطبري، جامع البيان عن تأويل القرآن، الطبعة العشرين، دار السلام للطباعة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٢١٢ – ٢١٤ .

[٢] الإمام العلامة الشيخ عبد الرحمن الثعالبي، الجواهر الحسان في تفسير القرآن، الجزء الأول، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٩٩٦، ص ٥٠، ١٦١، ٥٥٠، ٥٥٩ .

[٣] الإمام العلامة الشيخ عبد الرحمن الثعالبي، المرجع السابق، ص ١٩٤، ٢٥١ .

[٤] سيد قطب، في ظلال القرآن، مجلد ١، الجزء ١ – ٤، دار الشروق، القاهرة، ١٩٧٥، ص ٤٤ .

[٥] سيد قطب، المرجع السابق، ص ٥٧ .

ويفسر البعض الفساد على أنه : خروج الشيء عن حالة الاستقامة أو كونه منتفعًا بـــه، وضدّهُ الصلاح، بمعنى الحصول على الحالة المستقيمة النافعة، والفســاد فــي الأرض هــيّج الحروب والفتن، وكان فساد المنافقين من خلال إفشاء أسرار المسلمين وميلهم مع الأعداء [١].

ومن كتب التفسير ما ذهبَ إلى أن الفساد هو : القتل أو اغتصاب المـــال، ناهيــك عـــن تفسيره بأنه عصيان لطاعة الله [٢]، أما حسب مذهب الحنفية : فالفاسد ما شـــرع بأصـــله دون وصفه [٣]، والفساد عند الفقهاء : ما كان مشروعًا بأصله، ويعتبر مرادف للبطلان عند الإمـــام الشافعي [٤].

ويعد رفاعة الطهطاوي من الذين أبدوا إعجابهم بأفكار العدل والمساواة وتشجيعه للحريـــة الفكرية، وانفتاحه على تراث الثورة الفرنسية من أدب وفن ونظم سياسية، وكانت أفكاره تمثـــل نقطة تحوّل أساسية في تاريخ الفكر السياسي الحديث، والتي بحثت في نظـــم الحكـــم وشـــكل السلطة القائمة، وطبيعة العلاقة بين الحاكم والرعية، وحقوق وواجبات كـــل مـــنهم، ونظريـــة فصل السلطات في الدولة، وحرية الرأي والعقيدة [٥].

---

[١] الإمام أبي بركات عبد الله بن أحمد بن محمود النسفي، تفسير النسفي، الجزء الأول، دار إحياء الكتب العربية، القاهرة، ١٩٨٠، ص ٢٠ .

[٢] أبو الفداء، إسماعيل بن عمر بن كثير، تفسير ابن كثير، الجزء الثالث، دار المفيد، بيروت، ١٩٧٨، ص ٩٠٧ .

[٣] د. محمد نايل وآخرون، معجم مصطلحات أصول الفقه، مجمع اللغة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٨٠ – ٨١ .

[٤] علي بن محمد بن علي الجرجاني، التعريفات، تحقيق : إبراهيم الأبياري، دار الريان للتراث، القاهرة، ١٩٨٥، ص ٣١٤ .

[٥] د. لي جران وآخرون، علم الاجتماع السياسي، مدخل تاريخي واجتماعي للوصول إلى جذور الفساد السياســي، دار الكتـــاب الحديث، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ١١٩ – ١٢٢ .

المبحث الثاني

تعريف، خصائص، وعوامل الفساد

وسنعرض فيما يلي معنى الفساد حسب التعاريف العلمية والصحفية المختلفة، وتبيّن من خلال البحث أن تعريف الفساد يختلف من دولة لأخرى، نظرا لاختلاف النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية والدينية السائدة، ثم تبيان ما هي خصائص الفساد والعوامل المؤدية لظهوره، ومن الصعوبة بمكان حصر كل معاني الفساد في تعريف واحد، وسيتم دراسة هذا المبحث وفق المطالب التالية :

المطلب الأول

تعريف الفساد

ومما تجدر الإشارة إليه أن تعريف الفساد على الصعيد الدولي يتأثر بعدة عوامل، ومنها ما أشار إليه الدكتور داود خير الله، أستاذ القانون جامعة جورج تاون، واشنطن، بأن تعريف الفساد على المستوى الدولي يتأثر بعاملين مهمين هما [1]:

العامل الأول : يتعلق بحقول البحث التي تولت دراسته وتحديد آثاره السلبية في المجتمع؛ فالبحث القانوني يختلف عن السياسي أو الاقتصادي، وهذا حسب رأي الباحث يعطي مفاهيم مختلفة لتعريف الفساد الدولي .

العامل الثاني : ضرورة تعيين العمل الفاسد بدقة لنتمكن من إنزال العقوبة الملائمة بحق مرتكبيه .

انطلاقا من هذا الفهم لمصطلح الفساد ومعانيه المتعددة والمتجددة، سوف يقسم هذا المطلب إلى فرعين هما : الأول التعريف العلمي للفساد، والثاني التعريف الصحفي .

---

[1] د. داود خير الله، الفساد كظاهرة عالمية وآلية ضبطها، مجلة المستقبل العربي، العدد (٣٠٩)، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، تشرين الثاني / نوفمبر ٢٠٠٤، ص ٦٦ .

الفرع الأول

التعريف العلمي للفساد

ورد في الكتابات التي تناولت موضوع الفساد العديد من التعاريف المختلفة، وسوف يذكر الباحث العديد منها والتعليق عليها، ومن أقدمها تعريف " ج . سنتوريا " في عام ١٩٣٠، الذي عرّف **الفساد الإداري** : " أنه هو إساءة استعمال السلطة العامة من أجل المكسب المادي " [١].

وفي المؤتمر التاسع عشر لوزراء العدل الأوروبيين المنعقد في مالطا / ١٩٩٤، وضع الفريق المتخصص التابع لمجلس أوروبا تعريفًا عمليًا للفساد يقول : " الفساد هو تقديم الرشوة، أو القيام بأي سلوك آخر تجاه الأشخاص المنوطة بهم مسئوليات في القطاع العام أو القطاع الخاص، يخل بمهامهم المنبثقة عن مراكزهم باعتبارهم موظفين في القطاع العام أو الخاص أو وكلاء مستقلين، أو إقامة أي علاقات ترمي للحصول على مزايا غير مستحقة من أي نوع لأنفسهم أو لغيرهم " [٢].

وعرّف كليتجارد الفساد بأنه : " يوجد عندما يحاول شخص ما وضع مصالحه الخاصة، بصورة محرّمة أو غير مشروعة فوق المصلحة العامة أو فوق المثل التي تعهد بخدمتها "، وعرّفه البعض أنه سلوك ينحرف عن الواجبات الرسمية لدور عام بسبب مكاسب شخصية أو قرابة عائلية أو عصبية خاصة أو مالية أو لمكانة خاصة أو سلوك يخرق القانون عن طريق ممارسة بعض أنواع السلوك الذي يراعي المصلحة الخاصة [٣].

" ويتمثل مفهوم الفساد في الحياة العامة في استخدام السلطة العامة من أجل كسب، أو ربح شخص أو من أجل تحقيق هيبة أو مكانة اجتماعية أو من أجل تحقيق منفعة لجماعة أو طبقة ما بالطريقة التي يترتب عليها خرق القانون أو مخالفة التشريع، ومعايير السلوك الأخلاقي " [٤].

---

[١] د. داوود يوسف كوركيس، الجريمة المنظمة، رسالة دكتوراه، جامعة بغداد، ٢٠٠١، ص ٩٤ .

[٢] مجلة المحامي الفقهية والقضائية والتشريعية (الفكر القانوني)، العدد الأول والعدد الثاني، دار تسنيم للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٦، ص ٢ .

[٣] روبرت كليتجارد، ترجمة : د. علي حسين حجاج، مراجعة فاروق جرار، السيطرة على الفساد , دار البشير للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٤، ص ١١، ٤٦ .

[٤] د. السيد علي شتا، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، مطبعة الإشعاع الفنية، مصر، ١٩٩٩، ص ٤٣ .

ويرى بعض الباحثين الفساد على أنه أحد المعايير الدالة على غياب المؤسسية السياسية الفعالة، خلال فترة التحديث الواسعة التي شهدها عصرنا الحالي، وبذلك لا يمكن اعتبار الفساد بأنه انحراف عن الأنماط السلوكية المقبولة فحسب، بل ناتج عن انحراف الأعراف، والقيم ذاتها عن أنماط السلوك القائمة والمعهودة (١).

إلا أن فريقًا آخر من الباحثين ذهب إلى تعريف **الفساد الإداري** على أنه : " سلوك بيروقراطي منحرف يستهدف تحقيق منافع ذاتيه بطريقة غير شرعية، وبدون وجه حق " (٢).

ويرى فريق من علماء الإدارة أن الفساد هو : " إساءة استعمال السلطة من أجل الحصول على الثروة، أو إساءة استعمال الاثنين معًا من أجل بناء قاعدة نفوذ فاعل ومؤثر ومستمر في الدولة والمجتمع معًا " (٣).

وعرّف الدكتور حمدي عبد العظيم المقصود بالفساد الإداري : " هو إساءة استعمال السلطة الحكومية للحصول على مكاسب أو منافع خاصة بالمخالفة لما تنص عليه القواعد أو القوانين أو التشريعات، أو اللوائح الحاكمة للعمل الحكومي " (٤).

وعرّف الدكتور حسنين بوادي الفساد الإداري : " أنه سلوك غير سوي ينطوي على قيام الشخص باستغلال مركزه وسلطاته في مخالفة القوانين واللوائح والتعليمات لتحقيق منفعة لنفسه أو لذويه من الأقارب أو الأصدقاء والمعارف، وذلك على حساب المصلحة العامة " (٥).

ويرى بعض الكتاب أن الفساد أيضًا : " هو إساءة للثقة العامة، واعتداء على النزاهة التي تُرجى من الموظف العام، ونخر في جسد المجتمع يفضي إلى تهتكه وسقوط القيم

---

(١) S. H. Huntington, Quoted. in J.T. Myers, Comparative Polities, vol. 21, No, 2, 1989, P.P. 202 - 203.

(٢) د. أحمد رشيد، الفساد الإداري، مؤسسة دار الشعب، مصر، ١٩٧٦، ص ٩ .

(٣) سليم الحص وآخرون، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في البلاد العربية، الدر العربية للعلوم، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٧٧ .

(٤) د. حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٢٣ .

(٥) د. حسنين المحمدي بوادي، الفساد الإداري لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ١٣ .

الأخلاقية فيه، الناجمة عن تفكك وسائل السيطرة للنظم السياسية الفاقدة لمصداقيتها في الممارسة " [١].

إلا أن – الاتجاه السياسي – لتعريف الفساد ينصرف : " إلى أن السلوك السياسي يعتبر فاسدًا، إذا كان ينتهك بعض القواعد الرسمية، أو الضوابط التي يفرضها النظام السياسي على الموظفين العموميين " [٢].

ووضع البنك الدولي تعريفًا للفساد على النحو التالي : " هو إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص " [٣].

الفرع الثاني

رؤيا الصحافة للفساد

والجدير بالإشارة هنا إلى أن أول من طرح ظاهرة الفساد كإشكالية هما صحفيان الأمريكيان (Lincolen Steffen)، والأستاذ الجامعي (Henrry J. Ford) في عام ١٩٠٢؛ حيث ابتكروا صحافة التحقيقات بعد قيامهم بإجراء تحقيق عن انتشار الفساد في ست مدن أمريكية، وفي عام ١٩٠٤ نشر (Lincolen Steffen) كتابًا يحتوي التحقيقات الصحفية التي أجراها باسم " **عار المدن** " (The Shame of Cities)، الذي أثار اهتمامًا واسعًا على الصعيد الأمريكي [٤].

وعرّفت إحدى الصحف الفساد كما يلي : " هو قيام بعض الأشخاص بالقفز فوق كل اللوائح والقوانين والتشريعات، مما مكنهم من إضاعة حق الدولة في الملايين والمليارات، وذلك بمساعدة البعض من الذين استغلوا مواقعهم الوظيفية الحكومية أسوء استغلال؛ لتسهيل عمليات التربح السريع، مما أدى إلى تحويلهم إلى معاول هدم بدون النظر إلى العواقب أو

---

[١] عماد الشيخ داوود، الفساد والإصلاح، اتحاد الكتاب العرب، دمشق، ٢٠٠٣، ص ٤٧ .

[٢] د. إكرام بدر الدين وآخرون، الفساد السياسي النظرية والتطبيق، دار الثقافة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص ١٥ .

[٣] د. محمود عبد الفضيل، بحث مفهوم الفساد ومعاييره، مجلة المستقبل العربي، العدد (٣٠٩)، لسنة ٢٩، تشرين الثاني ٢٠٠٤، ص ٣٤ – ٣٩ .

[٤] بير لاكوم، ترجمة : سوزان خليل، الفساد، مصر، عين للدراسات والبحوث الإنسانية، ٢٠٠٣، ص ٩١ .

الخسارة التي يتحملها المجتمع، وإلى أي مدى يضر بمصالح وطنية في هذه الظـــروف التـــي تحتاج أن يؤدي الجميع فيها ما عليهم من واجبات، بل من المستوجب الإفاضة في العطاء " .

وعرّفت صحيفة أخرى الفساد : " هو استغلال الوظيفة العامة بهـــدف تحقيـــق أغـــراض خاصة، مما يترتب عليه إهدار المال أو تسهيل الاستيلاء عليه "، وجاء فـــي تعريـــف الفســـاد أيضًا : " أن الفساد هو استغلال المنصب العام في التربح والكسب غير المشروع على حساب المصلحة العامة، مما يترتب عليه إهدار المال العام، وتبديد الثروة القومية " [(١)].

من المهم أن تمتلك الصحافة تعريفًا للفساد ومظاهره وأشكاله؛ لأن الفوضى في محاربـــة الفساد والفاسدين تقوي مواقعهم، وتحتاج كمحارب للفساد إلى ثقافـــة قانونيـــة واســـعة وعلـــم وأخلاق؛ لأن المسألة ليست تصفيط كلام في الأرشيف، ومن هنـــا يحـــق لوســـائل الإعـــلام الوصول إلى المعلومات من مصادرها المباشرة، وتعزيز الشفافية حـــول مختلـــف القضـــايا، ويجب أن يتوفر للصحافة الحرية والاستقلالية والديمقراطية، فالصحافة دون حرية لا تحـــارب الفســـاد؛ لأن الإعلام هو سلطة رقابية وسلطة رادعة .

ويعترف المجتمع الدولي بحرية الصحافة والصحفيين، إلا أن هناك العديد مـــن القيـــود لا زالت تفرض على العمل الصحفي، وإنني مع فرض بعـــض القيـــود؛ لأن للصـــحافة ألـــوان وأجندات تخدم رأس المال أو اللون السياسي التابعة له، ويجب أن نفرق بين الإعلام الخـــاص والإعلام الحكومي، وأصبح المواطن العربي على مستوى فكري لا يمكن إقناعـــه أو خداعـــه بسهولة من خلال الصحافة والإعلام، خاصة عند تناقض المعلومات الصحفية، ويمكن ضـــلوع الصحافة في أعمال إجرامية أو جاسوسية .

ويلعب الصحفيون المحققون دورًا كبيرًا في الجهود المبذولة لمكافحة الفســـاد، وقـــد لقـــي ثلاثة منهم حتفهم خلال إجراء تحقيقات صحفية للكشف عن بعض قضايا الفساد [(٢)].

[(١)] د. حنان سالم، الصحافة المصرية وقضايا الفساد دراسة تحليلية، دار مصر المحروسة، القـــاهرة، ٢٠٠٣، ص ٥٣، ١٠٦، ١٦٥، ٢١٩ .

[(٢)] أحمد النجار وآخرون، رؤى مصرية في قضية الفساد، مناقشة التقرير الدولي للفساد، ٢٠٠٣، مركز البحـــوث والدراســـات السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٢٣ .

وقد لا تكون حرية الصحافة الرسمية كافية، خاصةً إذا كانت مرتبطة بالأحزاب السياسية، مثلًا في إيطاليا لم يعتد بقضايا الفساد، ولم تبرز أهميتها ضمن الأحداث والأخبـار، إلا عنـدما أخذت الصحافة بالانعتاق تدريجياُ عن النظام السياسي والحزبي، ويمكـن للإعـلام إذا كـان مملوكًا للقطاع الخاص أن يسهل الحوار العام، ويكون لديه مساحة لنقـد الحكومـة بـدون أي خوف من رد الفعل [١].

المطلب الثاني

خصائص الفساد

للمزيد من التعرف على ماهية ومفهوم الفساد لا بد من التعرض للخصائص، التي يتصف بها الفساد، والتي ظهرت من خلال الدراسة، ويمكن إدراجها كما يلي :

١ – تتسم أعمال وأفعال الفساد بالسرّية التامة في الدول التي تمارس رقابـة، وفيهـا قـوانين مشددة ضدها، ولكن لا تتطلب السرّية في الحالات التالية :

أ. إذا أصبحت سيطرة أجهزة الدولة على أراضيها ضعيفة .

ب. إذا كانت الجماعات الفاسدة أقوى من النظام السياسي الحاكم .

ج. إذا كانت السلطة الحاكمة هي التي تمارس الأفعال الفاسدة .

٢ – تعدد الأشخاص الذين يمارسون هذا الفعل على شكل مجموعة أو فريـق أو مـا يسـمى بالعامية (الشلة)؛ حيث يشترك أكثر من طرف يجمعهـم تبـادل المنـافع والأربـاح المشتركة أحيانًا، موزعين في دوائر الدولة المختلفة ويساند بعضهم بعضًـا [٢]، ويمكـن يتعدد الوسطاء المساعدون ضمن مناطق جغرافية متعددة وواسـعة، مثـل البورصـات العالمية .

٣ – يمارس من خلال التحايل والقفز من فوق القوانين والأنظمة، والخداع والتمويه والتعتـيم، وإنشاء أوراق ومستندات، وأختام وهمية غير حقيقية .

---

[١] سوزان روز إكرمان، الفساد والحكم، مرجع سابق، ص ٢٩٥ .

[٢] United Nation, "Corruption in Government", Report an International seminar held in The Hague The Netherlands on December 11-15-1989. New York.

٤ – يمارس بأساليب متعددة ومتلونة وتتشعب مظاهره كالإخطبوط، ويتطــور بســرعة مــع المستجدات التكنولوجية العالمية .

٥ – تقديم المصلحة الخاصة على المصلحة العامة من خــلال اســتغلال الســلطة المخولــة للموظف، مما يؤدي إلى انتهاك وخرق الواجبات والمسئوليات المناطة ضمن القــوانين والأنظمة والتعليمات .

٦ – وجود مصالح مشتركة غير متضاربة بين أصحاب السلطة والنفوذ، تعتمد علــى تبــادل المنافع، سواء لأشخاصهم أو لأسرهم أو لأصدقائهم، مثل أن يقوم طرف بتمرير مناقصة أو عطاء، ويتمتع الطرف الآخر بالعمولة أو الخدمة له أو لغيره .

٧ – التجاوز والاختراق للأنظمة في عدم تعيين الكفاءات المؤهلة للعمل العام والخاص، وقتل طموح المتفوقين بصمت ومن غير رحمة، وقد تضرب التخصصات والكفاءات بعــرض الحائط لتمرير تعيين موظف بلا مزايًا في منصب مميز وكبير لا يستطيع استيعابه .

٨ – قال جلالة الملك عبد الله الثاني : " **إن الفساد يبدد الطاقات ويكرّس الإحباط، ويزعــزع ثقة المواطنين بمؤسساتهم ويحرمهم من فرصهم المشروعة** " [(١)].

المطلب الثالث

عوامل ودوافع الفساد

من الصعوبة ضبط عوامل الفساد وتحديدها بعامل واحد، فثمة عدة عوامل ظهرت، وقــد يظهر غيرها في وقت لاحق في المستقبل، حسب تطور المجتمعات الوطنية والدولية، ولكــن بعد الدراسة تبين أن هناك عوامل وأسباب كثيرة تؤدي إلى فعل الفساد، ويمكن ذكــر بعضــها ضمن العوامل والأسباب التالية :

١ – عدم محاربة الواسطة والمحسوبية بجدية على نطــاق واســع داخــل القطــاع الإداري، وحارب جلالة الملك عبد الله الثاني هذه الظاهرة وقــال : " **فإننــا نــرى أن الواســطة**

---

(١) نص الرسالة الملكية السامية المرفقة في الأطروحة والموجهة إلى دولة رئيس الوزراء الأردني، الدكتور/ عدنان بدران، بتاريخ ٢٠٠٥/٦/٢٦ .

والمحسوبية التي تعتدي على حقوق الآخرين، قد أضرت بالمال العام وحرمت بعض المواطنين من الفرص التي يستحقونها " .

٢ – ضعف الوازع الديني وعدم التمسك بقيم وتعاليم وأخلاق الديانات السماوية، التي دعت إليها في جميع تعاليمها إلى تجنب الفساد، وحددت أشكاله وأنواعه، وهذا ما دفع هيئة مكافحة الفساد في الأردن إلى الطلب من وزارة الأوقاف الأردنية بإدراج موضوع مكافحة الفساد ضمن خطة الوعظ والإرشاد العامة في بداية عام ٢٠٠٩ .

٣ – عجز التشريعات وضعف السلطة التشريعية، وعدم مواكبتها لمتطلبات ومستويات المراوغة والتنظيم الذي تتمتع به المجموعات الفاسدة، مما يؤدي إلى سهولة الإفلات من العقوبة، ويفقد القانون هيبته لتخلفه عن مواكبة المستجدات، وقد لا يكون الفعل الفاسد مجرّمًا في التشريعات وفقًا لمبدأ الشرعية الذي يتطلّب بأنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص القانون، مما يدفع المشرع إلى ملاحقة الأفعال الفاسدة بسن تشريع لاحق يتعقب ذكاء المجموعة الفاسدة، مثل التعامل مع البورصة العالمية .

٤ – نخر الفقر والجهل في عظام الناس – لا يعني ذلك عدم حدوث الفساد من الأثرياء؛ بسبب شراهة بعضهم للحصول على المال بمختلف الوسائل الغير مشروعة ، وتدني المستوى التعليمي والواقع البيئي، يؤدى ذلك إلى قيام الناس مباشرة أو غير مباشره بأفعال الفساد، وبذلك يمكن والحالة هذه تجربة طرق مختلفة من الأفعال الفاسدة، ومنها الوصول إلى مرحلة الفساد الجنسي بحثا وراء لقمة العيش .

٥ – تدني الأجور والرواتب التي يتقاضاها الموظفين والعمال، مما يدفع صغار الموظفين إلى الانخراط في تقبّل الرشاوى لتيسير المعاملات أو تقديم مواعيدها أو تقليل غراماتها ... إلخ .

٦ – المماطلة والتسويف في الفصل في القضايا المنظورة أمام المحاكم، وتعقيد إجراءات التنفيذ القضائي، نظرًا لضعف ووهن دور السلطة القضائية التي ترضخ تحت ضغوط ذوي السلطة والنفوذ، وغض الطرف عن القضايا المشترك فيها كبار المسئولين، وحفظ الأوراق التحقيقية .

٧ – عدم تحديد وتجريم أفعال الفساد في القطاع الخاص، مما يؤدي إلى قيام الموظفين بأفعال الفساد بكل أريحية، وبلا رقيب أو حسيب، والسؤال هنا ما الحال في الجامعات الخاصة والمستشفيات الخاصة ... ؟

٨ – عدم تجديد لجان العطاءات والمناقصات بشكل دوري، مما يؤدي إلى تطور العلاقات بين أعضاء اللجان والشركات، والموردين والوكلاء التجاريين على حساب المصلحة العامة، وبالتالي تنخفض جودة المواد الموردة، وتخالف الأسس المطلوبة في دعوة العطاء الأصلية .

٩ – يكون قرار الإحالة عادة لمجموعات لها نفوذ وسلطة تفوق أعضاء اللجان الأذلاء أحيانًا، ولكن " ثمة قيود ينص عليها القانون، أو تضعها الإدارة بما لها من سلطة تقديرية، وتؤدي إلى حرمان بعض الأفراد أو المشروعات من دخول المناقصات العامة، دون أن يعد ذلك خلالًا بمبدأ حرية المنافسة الواجب توافره في إجراءات المناقصة " [١].

١٠ – غياب الدور الرقابي الأسري، مما يؤدي إلى ضعف في التربية بدءًا من البيت، ثم المدرسة والجامعة، وتكون النتيجة غير المرغوبة هي الافتقار إلى السلوكيات الحميدة .

١١ – عدم اتخاذ الإجراءات القانونية الرادعة عند ارتكاب الموظفين المخالفات وخرق التعليمات، ويتم التغاضي عن تلك الأفعال بسهولة ويسر .

١٢ – الزيادة المتصاعدة بأعداد الموظفين في القطاع العام وبلا مبرر، مع ضعف الرقابة الإدارية في الأجهزة الحكومية، ولذلك فإن كثرة الزحام تعيق الحركة .

١٣ – وهنالك عوامل ودوافع أخرى متعددة، وحسب ظروف خاصة بها، وعوامل تتولد بين الحين والآخر، ولا تنتهي على مدى الدهر مصداقًا لقوله تعالى : ﴿ظَهَرَ الفَسَادُ فِي البَرِّ وَالْبَحْرِ﴾ .

وفي مذكرة الأمانة العامة لجامعة الدول العربية [٢]، حول " دور البرلمانات العربية في مكافحة الفساد "، أشارت إلى الجهود المبذولة من كل برلمان حول هذا الموضوع، وأن

---

[١] د. جابر جاد نصار، المناقصات العامة، (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ١٦ .

[٢] الدورة التاسعة والأربعين لمجلس الاتحاد البرلماني العربي، العقبة / الأردن، ٢٦ – ٢٧ شباط / فبراير ٢٠٠٧ .

الأسباب التي تقف وراء ظاهرة الفساد وانتشارها كثيرة ومتنوعة، وفي مقدمة هـذه الأسـباب الفقر وتدني المداخيل في مقابل ارتفاع تكاليف المعيشة وانتشار الجهل، كما أن الجشـع الـذي يتملك بعض النفوس يشكل سببًا للانزلاق إلى مهاوي الفساد، وإذا كانت هذه الأسـباب تحمـل طابعًا ذاتيًا، فإن أهم الأسباب الموضوعية ذات الطابع السياسـي والاقتصـادي والاجتمـاعي للفساد تكمن في غياب الديمقراطية، التي يغيب معها النقد البناء والرقابة والمحاسبة، والإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات، وما يؤدي إليه من طغيان السلطة التنفيذية على السلطة التشـريعية، وغياب أو ضعف استقلالية القضاء ونزاهته، وانعدام الرقابة الشعبية، وغيـاب دور منظمـات المجتمع المدني، فالفساد لا ينمو إلا في الظلام، ويؤدي الفساد إلى نشوء فئـات طفيليـة فـي المجتمع تعيش على نهب المال العام من خلال مركزها في السلطة، وتثيـر نقمـة الطبقـات الشعبية الفقيرة، التي بالكاد تؤمن قوت يومها، ويؤدي إلى خلخلة في القيم الاجتماعيـة، وإلـى تنامي الشعور بالظلم والاغتراب داخل الوطن، خاصة لدى فئات الشباب، وقـد يـؤدي هـذا بالبعض منهم إلى الانزلاق إلى مهاوي الجريمة كانعكاس لتدهور القيم ورد فعل على تهميشهم والتمييز غير المبرر بين المواطنين .

انظر الموقع الالكتروني :

http://www.arab-ipu.org/news/news2007/council49/item4.html

المبحث الثالث

الاتجاهات العلمية لمفهوم وماهية الفساد

احتوت الدراسات السابقة على الكثير من الأنواع للفساد، وبيان الاتجاهات المختلفة لمفهوم الفساد، وكانت النظرة قد تمحورت من عدة زوايا مختلفة، وسيتم معالجة هذا المبحث وفق مطلبين؛ هما :

المطلب الأول

أنواع وأشكال الفساد

عالج الدكتور صلاح الدين فهمي الفساد ضمن عدة معايير وقسّمهُ إلى أربعة أنواع؛ هي [١]:

أولًا : الفساد المادي والأدبي .

وهو المخالف للجوانب الأخلاقية والدينية، ويعتبر الأكثر شيوعًا في الدول العربية، مثل الرشوة، الاختلاس، التزوير، خيانة الأمانة، التهريب، وغيرها من الأعمال، ويرى الباحث أن الفساد الأدبي بدأ يظهر بصورة جديدة خلافًا للصور السابقة، مثل شيوع الألفاظ المبتذلة والسوقية، وقذارة الألفاظ المستهلكة بشكل يومي، وخاصة ظاهرة " العربيزي "، وهي خلط الكلام عربي مع إنجليزي، والتي في النهاية تضر باللغة العربية الأم النقية .

ثانيًا : الفساد الوظيفي أو الإداري .

من خلال انحراف الموظفين عن سلوكهم، وتقديم المصلحة الشخصية على المصلحة العامة، والمحسوبية، وعدم الالتزام بمواعيد الدوام .

ثالثًا : الفساد الاجتماعي .

وهذا المعيار يختلف من مجتمع لآخر، فإذا ما كان تصرف ما يعتبر فسادًا في إحدى المجتمعات، قد لا يعتبر كذلك في مجتمعات أخرى، ومنها انعدام حب العمل والإهمال الوظيفي وتفشي اللامبالاة .

---

[١] د. صلاح الدين فهمي، الفساد الاجتماعي كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، الرياض، المركز العربي للدراسات الأمنية، ١٩٩٤، ص ٤٤ .

رابعًا : الفساد السياسي .

مثل هدر الحريات العامة، وعدم الاستقرار السياسي، وتمركز السلطة في أيدي فئة معينة لتستغل نفوذها في تحقيق مصالحها الشخصية .

وتطرّقَ الدكتور حمدي عبد العظيم، وذكر أن هناك أنواعًا متعددة للفساد؛ منها ما يلي [١]:

أولًا : الفساد الإداري، وهو الذي يسمح للموظفين العموميين بالحصول على المكاسب الشخصية.

ثانيًا : فساد رجال الشرطة .

ثالثًا : الفساد العقلي أو فساد عقول الشباب .

رابعًا : فساد المعلومات، مثل استلام معلومات مخالفة عن عمد للمعلومات الصحيحة .

خامسًا : فساد الصياغة اللغوية، أو القواعد النحوية، لإعطاء معنى مختلف عن المعنى المقصود .

ومن وجهة نظر الباحث يرى أن هذه الأنواع السابقة بحاجة إلى دراسة متعمقة بشكل أفضل، لإعادة صياغتها ضمن أنواع أخرى أكثر دقّةً لتخدم الباحثين؛ لأن معظمها يدخل ضمن الفساد الإداري، لذلك فإن فساد رجال الشرطة، وفساد المعلومات تقع ضمن أعمال الإدارة والفساد الإداري، أما بالنسبة لفساد عقول الشباب؛ فهو ليس إلا حالة من حالات الفساد الاجتماعي .

وقسّم البعض الآخر الفساد إلى نوعين [٢]:

أولًا : الفساد الكبير (Grand Corruption)، الذي يقوم به كبار الموظفين، وهو خطر لاتساع تأثيره، وضخامة تكاليفه مثل إرساء العطاءات على الشركات، التي تدفع أكثر، وبيع المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص بحجة الخصخصة مقابل رشاوى ضخمة .

---

[١] د. حمدي عبد العظيم، الفساد الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢ .

[2] Frederik. S. and Petter" The Role of The Public Administration in Fighting Corruption", Journal, Vol. 10, No, 5, 1997, P. 313.

وانظر : د. محمود عبد الفضيل، " ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية "، التي عقدها في بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، بتاريخ ٢٠ – ٢٣ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٤ .

ثانيًا : الفساد الصغير (Petty Corruption)، وهو الذي يقوم به صغار الموظفين من ذوي الدخول المتدنية، من رشاوى أو اختلاس مبالغ بسيطة، وأخذ الدكتور **محمود عبد الفضيل** بتقسيم الفساد إلى كبير وصغير عند مناقشته في ندوة مفهوم الفساد ومعاييره، وذهب البعض إلى أن الفساد هرمي وهناك متغيران مختلفان [١]:

الأول : فساد يبدأ من الأسفل إلى أعلى؛ حيث يقوم الموظفين في أسفل السلم بتحصيل الرشاوى، وتقاسمها مع مرؤوسيهم بأسلوب مباشر أو غير مباشر، وقد تكون المدفوعات لشراء صمت المسئولين، وتكون من أسفل الهرم إلى أعلاه .

الثاني : فساد يسير من الأعلى إلى الأسفل، ويكون عندما يضطر كبار المسئولين إلى شراء صمت صغار الموظفين، من خلال مشاركتهم في الرشاوى والمكاسب والامتيازات من تحت الطاولة، وتؤخذ معظم القرارات الكبيرة في أعلى الهرم مع مشاركة صغار الموظفين بتقديم الدعم الأساسي .

وذهب الدكتور **حمدي عبد الرحمن** إلى تحديد ثلاثة أشكال (ألوان) رئيسة للفساد، كما يلي [٢]:

أولًا : الفساد الأسود، وهو يتمثل بكافة الأعمال التي تحدث في مجتمع ما، وتندرج تحت ما يسمى بالممارسات الفاسدة، وتحظى باتفاق الأغلبية، ويرتكبها النخبة وعامة الجماهير سواسية .

ثانيًا : الفساد الرمادي، وهو يتمثل في أن تقوم النخبة في المجتمع باعتبار عملًا ما فسادًا، وتقوم بإدانته، بينما يكون رأي البقية من المجتمع غامضًا .

ثالثًا : الفساد الأبيض، وهو الذي يتفق كل من النخبة والجماهير على أنه لا يعتبر فسادًا، ولا يستحق العقاب إلى أن بعض عناصر النخبة ترى العقاب ضروريًا .

ويعتبر " بيير لاكوم " الفرنسي أن الفساد ما زال إلى حد كبير جريمة بيضاء، وأن **الفساد الأبيض** هو ما تتقبله النخب وتتساهل الشعوب بشأنه، ولا ينظر إليه بوصفه تعدِّي على القيم

---

[١] سوزان روز إكرمان، الفساد والحكم، مرجع سابق، ص ١٥٣ – ١٥٤ .

[٢] د. حمدي عبد الرحمن، الفساد السياسي في أفريقيا، دار القارئ العربي، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٢٣ – ٢٤ .

الأساسية للمجتمع، ولا يتبعها رفض اجتماعي، أما **الفساد الأسود؛** فهو على العكس من الفساد الأبيض، ويعتبر شديد الخطورة، أما **الفساد الرمادي؛** فهو الذي يستشف، ولكنه يبقى دون عقاب رادع [(١)].

وستقتصر دراستنا في هذا المبحث على تقسيم مفهوم الفساد حسب رأي الباحث إلى الفروع التالية :

الفرع الأول

الفساد القانوني

نلاحظ هنا أن تخلف وعدم تطوير وتحديث القوانين والأنظمة واللوائح، وبقائها على قدَمِها، ووجود الثغرات غير المتواكبة مع التطور الحضاري والتكنولوجي، يؤدي إلى اصطياد تلك الثغرات من قبل الفئات الفاسدة لتدخل من خلالها، ويؤدي إلى إفلاتها من الملاحقة القانونية لفرض العقوبة عليها، ولمعالجة الثغرات التشريعية يجب أن يتوافر في التشريعات ما يلي :

١ – معالجة الثغرات التشريعية .

٢ – تطوير التشريعات لمواكبة العصر .

٣ – عدم تأخير صدور التشريعات أكثر من اللازم .

٤ – عدم إصدار تشريعات يتعذر تطبيقها .

وبالنظر للدراسات السابقة تمكن الباحث من تحديد إطار عام للفساد من الناحية القانونية : " **وهو قيام موظف في القطاع الإداري العام أو الخاص الدولي، أو الإقليمي، أو الوطني بسلوك إيجابي، أو سلبي لاستغلال وظيفته منتهكًا القوانين والأنظمة والتعليمات، لتحقيق منفعة مادية، أو معنوية له أو لغيره عن علم ودراية وبدون إكراه** " .

وهكذا يمكن القول أنه يجب أن تتوافر عدة عناصر في التعريف أعلاه؛ مثل :

١ – القيام بسلوك إيجابي أو سلبي تُنتهك فيه القوانين والأنظمة، والتعليمات الناظمة للوظائف .

---

(١) د. بيير لاكوم، ترجمة : سوزان خليل، الفساد، عين للدراسات والبحوث الإنسانية والاجتماعية، مصر، ٢٠٠٣، ص ٩ – ١٠ .

٢ – أن يكون الموظف حقيقيًا وليس فعليًّا، سواء كان موظفًا تابعًا للإدارة الدولية، أو الإقليمية، أو الوطنية، أو الخاصة .

٣ – لا يشترط أن تكون الوظيفة دائمة أو غير دائمة (بعقد محدد المدة أو غير محدد المدة) .

٤ – أن لا يكون مكرهًا ماديًّا أو معنويًّا .

٥ – أن يكون الموظف معيناً في القطاع الإداري العام، أو الخاص على المستوى الدولي والإقليمي والوطني .

٦ – تحقيق منفعة مادية أو معنوية، سواء كانت للموظف نفسه أو لغيره .

٧ – أن يرتكب الفعل عن علم ودراية تامة .

الفرع الثاني

الفساد الإداري

ويرى الباحث أن الفساد الإداري يتحقق عند توافر العوامل التالية مجتمعةً أو منفردة :

١ – أن يكون الشخص الفاسد موظف في القطاع الإداري الدولي العام، أو الخاص أو في القطاع الإداري الداخلي العام أو الخاص .

٢ – عدم وجود رقابة فاعلة وضعف الرقابة الداخلية، أو التجاوز عن استغلال الوظيفة العامة لتحقيق منافع شخصية للموظف أو لغيره أو لمجموعته (الشللية) .

٣ – عدم احترام أوقات ونظام الدوام الرسمي نتيجة التقرب من المسئول بالهدايا والخدمات، واختلاق الأعذار والاستراحات الطبية الصورية من العيادات التابع لها الموظف، في حين يطحن ويهمش زملائه المخلصين من الموظفين تحت عقوبات مقنّعة مختلفة .

٤ – اختلاق الذرائع والظروف المادية الصعبة للحصول على المعونات، وثبت بأن كثير من الحالات التي تم مساعدتها، قاموا بشحن خطوط الخلوي بالمبلغ، بدلا من شحن بطون أطفالهم ونسائهم الجياع .

٥ – عدم وجود تناسب بين السلطة والمسئولية، والافتقار إلى التنظيم، مما يؤدي إلى عدم الاستقرار في الهياكل التنظيمية .

٦ – اللجوء إلى العلاقات الاجتماعية خارج أوقات العمل بين الرؤساء والموظفين للحصول على الترقيات دون الاعتماد على الكفاءة والأهلية .

٧ – صدور قوانين وأنظمة ولوائح تؤدي إلى تعقيد العمل الإداري .

٨ – عدم اعتماد الأساليب العلمية في الإدارة، مثل تكثيف الدورات والمحاضرات، وتطوير البحث على المستوى الوظيفي، لعدم إعطاء الفرصة لبناء علاقات شخصية غير موضوعية، ضارةً بأسلوب التفكير والتعامل .

الفرع الثالث

الفساد الاقتصادي (المالي)

إن مفهوم الفساد الاقتصادي مرن ومتغير ومتناقض؛ فيمكن أن يحدث نتيجة تردي الأوضاع المعيشية، وتآكل الرواتب وعدم التوازن بين دخل العائلة، والمصروفات المتعددة؛ فالجوع يمكن أن يؤدي في البعض إلى الانحراف للحصول على المال، ولكن قد يؤدي توفر المال إلى الفساد الاقتصادي من جانب آخر، مثل وجود فائض مالي لدى الأردنيين، ودفعتهم الرغبة في الربح السريع والطمع إلى الدخول في مساهمات في أسواق المال العالمية (الفوركس)، والتي تعتبر من أخطر عمليات الاحتيال المالي، وخسارتهم للملايين في عام ٢٠٠٨، ويمكن أن يحصل بأشكال متعددة لا حصر لها، مثل احتيال الشركات السياحية على العملاء أثناء السفر في المجموعات السياحية، وبيعهم لاستراحات معينة بذاتها للوقوف عندها دون غيرها، أو تغيير حجوزات الفنادق لدرجة سياحية أقل بأعذار واهية، أو وجود وفود دولية، ويذهب فارق الدرجة في مستوى الفندق إلى جيوب موظفين الوكالات السياحية، ويمكن أن يظهر من خلال تخصيص الاستفادة من برامج الحكومة ومشاريعها الاقتصادية الضخمة والمنتجة، وتركيزها في أماكن جغرافية وإقليمية معينة، ويمكن أن تتحول إلى فساد سياسي، إذا كانت تلك المشاريع تخدم مناطق التمثيل الحزبي والعشائري وذوي المصالح المحدودة .

الفرع الرابع

الفساد السياسي

ويرى الباحث صعوبة في تحديد مفهوم الفساد السياسي؛ لأن الأنظمة الديمقراطية المختلفة لم تعالج مظاهر الفساد، لعدم القدرة على ضبط ومعالجة المصالح الشخصية للأفراد الموجـدة للفساد، ونظرًا لاختلاف أنظمة الحكم في العالم من ملكي وأميري ورئاسي، ففي النظم الملكيـة والأميرية، يعتبر توريث الحكم طبيعيًا، خاصة إذا تم ضمن الإطار الدستوري، ولكن في الدول الرئاسية يخضع تداول السلطة لاختيار الأكثرية ضمن ما تفرزه الانتخابات، ولا يوجـد علـى المستوى السياسي تعريف متفق عليه لمفهوم الفساد السياسي، بالرغم من اهتمـام السياسـيين ومشاركتهم في محاربة الفساد السياسي في مجتمعاتهم، لتجنب الغـرق فـي ضـعف ووهـن المؤسسات الرقابية، وعدم فاعليتها للقيام بدورها لحماية المواطنين من تغول الفساد وانتشـاره داخل الحكومات الهشة، ليدمر الكيان السياسي ويصعب السيطرة عليه، وقـد يحـدث الفسـاد السياسي بمساندة من النظام السياسي لنظام الحكم البيروقراطي في الدولة، ويحرم المـواطنين من المشاركة في الحياة السياسية من خلال سلب حرية الرأي، ممـا يسـبب عـدم اسـتقرار سياسي، وتتدهور الأوضاع، ويظهر استغلال النفوذ السياسي بشـكل واضـح، مـن مخالفـة القوانين والأعراف والعادات والقيم السائدة، وتعتبر البيروقراطية وسـيلة مفصـلية وأساسـية لتحقيق أهداف النظام السياسي .

ويعتبر انتهاك واعتداء على القوانين المعمول بها في الدولـة، ولـذلك يبقـي السياسـيين وصغار الفاسدين الذين يعملون تحت أيديهم أمر الهدايا والرشاوى مبهمًا ومجهولًا، مما يـؤدي إلى المرونة في تمرير الأموال للمنفعة الشخصية، ويعتبر الفساد السياسي إذا توفر له الأمـوال الطائلة خطرًا عالميًّا يهدد الأنظمة السياسية وهياكل الحكومات [١].

---

[١] د. نادر عبد العزيز شافي، تبييض الأموال، (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠١، ص ٢٠٦ .

الفرع الخامس

الفساد الاجتماعي (الأخلاقي)

يتمثل في تصرفات أخلاقية منحرفة عن العادات والمعايير والمبادئ المستقرة داخل المجتمع، ويعتبر ظاهرة اجتماعية متفشية على مر العصور، ويتغير من مظهر لآخر حسب المجتمعات وتطورها، ويتمثل الآن في التهريب والترويج للأفلام المنافية للحياء العام والقيم والأخلاق، والاتجار بالرقيق الأبيض، وتفشي بيوت الدعارة، وهذا يؤدي إلى تدمير الروح الوطنية والانتماء، ويحدث الخلل والانهيار في البنية المجتمعية، مما يؤثر سلبًا على التفاني في العمل، وسيؤدي إلى تدمير اجتماعي كامل داخل الدولة، ويمكن أن يظهر الفساد نتيجة لعوامل الهجرة الداخلية من الريف والحضر للتمركز في المدن الكبرى؛ لأن الهجرة الداخلية تسبب الكثير من المشاكل والمتمثلة في بطء، أو صعوبة التكيف الاجتماعي، مما يخلق نوعًا من التعارض بين السلوك المتوقع والسلوك الحقيقي، أبرزها ارتكاب أنماط سلوكية انحرافية إجرامية [١].

ويعتبر الترابط العشائري والأسري تجاه أبناء القرية أو الدوائر الانتخابية وسيلة تساعد على الفساد من خلال إذكاء الواسطة والمحسوبية، وتعطي حقًّا لغير أهله، وتغتال الشخصية الكفاءة للعمل، مثل وجود جامعات في مناطق ريفية معينة، ويتم تعيين أبناء نفس المنطقة بكثافة في إدارة كافة مرافق الجامعة؛ فينتقل أسلوب التعامل البيئي للجامعة بدون تحديث وتطوير، وتكون قلعة محصنة ضد الكفاءات من خارج أبناء المنطقة، ويفتقر التعامل إلى الأسلوب العلمي في الإدارة، وتنمو العلاقات الشللية غير الموضوعية، ضمن نطاق ضيق، وبذلك تظهر الانحرافات الأخلاقية لتطغى على المعايير والمبادئ التي تحكم سير العمل .

وهناك مثل يقول : " **صحبة السوء مفسدة للأخلاق** "، ويقابله في الإنجليزية المثال التالي: (Evil communications corrupt good manners) [٢]، وذكر في الكتاب المقدس قول:

---

[١] د. صلاح عبد المتعال، التغيير الاجتماعي والجريمة في المجتمعات العربية، مكتبة وهبة، القاهرة، ١٩٨٠، ص ٩١ .

[٢] منير البعلبكي، المورد قاموس عربي إنجليزي، الطبعة التاسعة عشر، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٥، جزء الأمثال، مثل رقم ٧٢، ص ٣٩ .

" لا تضلوا المعاشرة السيئة تفسد الأخلاق الحسنة "، وهذا مأخوذ من رسالة بولس الأول إلى أهل كورنثوس في العهد الجديد، وتم ترجمته إلى العربية عام ١٩٧٨ [١].

الفرع السادس

الفساد الديني

سبق أن بيّنا – عند ذكر معنى كلمة الفساد في القرآن الكريم – أن معانيه متعددة وعالجت مواضيع كثيرة ومتشعبة، وهذا يوَضّح أن هذا المصطلح لا يمكن صهره وتجميعه بتعريف واحد؛ لأنه يختلف من زمان لآخر ومن واقعة لأخرى، ولا يمكن الاتفاق على وحدة المفهوم؛ لأن الله جل جلاله أقر بعدم وحدة المفهوم، ولا تثريب على قوله تعالى، ولن أسهب في الشريعة الإسلامية لإسناد العلم الشرعي إلى أهله .

وتجدر الإشارة إلى أن رجال الدين غير منزهين مطلقًا، ومن الممكن مشاركتهم في أعمال الفساد المختلفة، وخير مثال تفجير قضية فساد الحاخامات اليهود في ٢٠٠٩/٧/٢٥؛ حيث تم الكشف عن أكبر فضيحة رشي وفساد وغسيل أموال وبيع أعضاء بشرية [٢]، في الولايات المتحدة، وتورط فيها حاخامات ورؤساء بلديات؛ حيث اعتقلت السلطات الفيدرالية الأمريكية (٤٤) شخصًا، بينهم خمسة حاخامات يهود و(٣) رؤساء بلديات، وذلك بعد متابعة استمرت لأشهر، وعلى رأس الحاخامات الخمسة الحاخام الياهو بن حاييم زعيم منظمة " أهل يعقوب "، بنيوجيرسي، والحاخام ناحوم ادمون ناحوم من كنيس ديل بنيوجيرسي، والحاخام ساؤول كسين من تجمع صهيونيي بروكلين بولاية نيويورك، والحاخام شافيس آشيم، وشقيقه الحاخام لافيل شوارتزز، وكشفت المتابعة عبر عميل لمكتب التحقيقات الفيدرالي (اف. بي. آي) زرع وسط العصابة، أن رئيس حاخامات إحدى الطوائف اليهودية بولاية نيوجيرسي ونيويورك الحاخام ليفي إسحق روزنباوم من بروكلين، أشرف على عمليات بيع أعضاء بشرية، وغسيل أموال، وتهرب من الضرائب .

---

[١] الكتاب المقدس، الإصحاح الخامس عشر، الآية ٣٣ .

[٢] ناصر الحسيني، محطة الجزيرة الإخبارية، مراسل الجزيرة من واشنطن، بتاريخ ٢٠٠٩/٧/٢٤ .

للمزيد انظر موقع : www.aljazeera.net

الفرع السابع

الفساد الالكتروني

لا نستطيع أن ننكر الفوائد الكثيرة التي تحصّلت من خلال الإنترنت، وموسوعة المعلومات الهائلة، التي يمكن الاستفادة منها بالدخول إلى المواقع الالكترونية، " ولقد مهّد جهاز الكمبيوتر الطريق نحو تطور أكثر، وقد تمثل هذا التطور في الإنترنت الذي أصبحت معه وسائل الاتصال أكثر سهولة ويسر، فيستطيع الباحث من خلاله أن يزور أي مكتبة في العالم، ويطلع على ما فيها من مصادر ومراجع، وهو جالس في مكتبه أو في منزله " [١].

ولكن لن نتناسى الفساد الالكتروني من خلال شبكة المعلومات العالمية، بما فيه من تسهيلات غير عاديه، والمتمثلة في الدخول إلى المواقع الجنسية الإباحية لكافة الأعمار، وما لها في تكوين صداقات الإنترنت التي تكون في بدايتها حسب استطلاع، ثم تحوّلها إلى ما يسمى إدمان الإنترنت الذي هدم الكثير من المعايير والقيم الأخلاقية، والذي يشكل إفساد مجاني متعمد، هل يخدم أجندات دولية مختلفة ؟ .

وأصبح الفساد المالي متزايد باضطراد مع تزايد الاستخدامات المختلفة للإنترنت من خلال المؤسسات المالية العالمية، التي تستخدم المدفوعات، أو البنوك الافتراضية (Cyber Bank)، وأن استخدام الإنترنت في المعاملات المالية خلقَ سرعةً في تحويل أموال الفساد الكترونيًا، وأعطى حماية وخصوصية وإخفاء هوية المعنيين، وأن تحويلات قيمة النظير للنظير (beer to beer)، تقدم تسهيلات أكثر للتعامل بالأموال الفاسدة من خلال الكروت الذكية، وتحويل قيمة الكرت الذكي إلى كرت آخر دون وساطة طرف ثالث خاضع للمراقبة القانونية أو الأمنية [٢].

ويعتبر الإنترنت من وسائل التجسس العالمية، خاصة بين المؤسسات الاقتصادية العالمية الكبرى، من خلال انحراف الموظفين نحو الفساد وإغراقهم بالرشاوى المالية في عقود التجارة الدولية مع الشركات العملاقة، من أجل الحصول على الصفقات، ومنها اعتراف موظف في وكالة الأمن القومي باستخدامه للأقمار الصناعية وأجهزة الكمبيوتر الحديثة والمرتبطة بمختبر

---

[١] د. جابر جاد نصار، أصول وفنون البحث العلمي، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٣٩ .

[٢] د. حمدي عبد العظيم، الفساد الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٨ – ٢١٢ .

الأبحاث والاختراعات لشركة " كينتيش " المنافسة لشركة " اتكرون "، للحصول على معلومات سرية عن اختراع الأولى [1].

الفرع الثامن

الفساد الشخصي (الذاتي)

إن الله تعالى وحده هو الذي يعلم المفسد من المصلح، ويعرف مكنونات النفس البشــرية، ولكن أعجبني قول مازيني : " إننا نعمل من أجل الإنسانية حين نعمل لوطننــا علــى المبــدأ القويم، وطننا هو نقطة الارتكاز في الرافعة، التي يجب أن تستعملها للخير العام، وإذا تركنــا نقطة الارتكاز؛ فإننا نجازف في جعل أنفسنا غير صالحين لا للإنسانية فحسب بل لوطننا نفسه "، (أديب منصور، وطنيون وأوطان، ١٩٥٢، ص٨٣) .

أشكال الفساد الشائعة [2]:

١ – الخيانة، والتهريب، والتخريب، والصفقات التجارية الخارجية غير المشروعة .

٢ – خصخصة الموارد العامة، والاختلاس، والسرقات .

٣ – تكديس الحسابات، وسوء رصد واستخدام الأموال .

٤ – التزوير والاختلاس، الابتزاز بالتهديد .

٥ – إساءة استخدام السلطة، الترهيب، التعذيب، العفو غير اللازم .

٦ – الاحتيال، والخداع، وإساءة التمثيل .

٧ – تضليل العدالة، والشهادة الكاذبة، والاحتجاز غير القانوني، والمكائد .

٨ – عدم أداء الواجبات، الانشقاق، والتطفل .

٩ – الجباية غير المشروعة، والكسب غير المشروع .

١٠ – التلاعب في الانتخابات والأصوات، وتقسيم المناطق حسب المصالح السياسية.

١١ – سوء استخدام المعلومات السرية، وتزوير السجلات .

١٢ – المراقبة غير المشروعة للاتصالات السلكية، وغير السلكية والبريد .

١٣ – العلاقة مع السوق السوداء والجريمة المنظمة .

---

[1] نورينا هيرتش، السيطرة الصامته – الرأسمالية العالمية وموت الديمقراطية، ترجمة : صدقي خطاب، مجلّة عــالم المعرفــة، الكويت، العدد (٣٣٦)، فبراير ٢٠٠٧، ص ٧٩ – ٨٠ .

[2] جيرالد كايدن، نحو نظرية عامة للفساد الرسمي، الجريدة الآسيوية للإدارة العامة، المجلد ١٠، رقم ١، ١٩٨٨ .

المطلب الثاني

الاتجاهات المختلفة لماهية الفساد

إن المفهوم الحاسم والنهائي للفساد لا يمكن الوصول إليه في بداية البحث والاستقصاء، ولكن ينبغي أن يتبلور في النهاية إلى وصف مرحلي للفساد؛ لأن مفهوم الفساد متطور عند مختلف المجتمعات العالمية [١].

وهكذا يتضح لنا من العرض السابق للكثير من التعاريف والأنواع التي سبقت، أن مفهوم الفساد لا يمكن وضعه في إطار واحد شامل وجامع ودقيق، ليكون مقبولًا على الصعيدين الدولي والوطني في العالم؛ لأنه ظَهَرت اختلافات اقتصادية وسياسية ودينية واجتماعية وثقافية بين قارات العالم الشاسع، ولذلك فإن التباين في وجهات النظر بين رجال القانون والاقتصاد والإدارة والسياسة والاجتماع في تحديد مفهوم الفساد، يعتبر دليلًا واضحًا لعدم الالتزام بمفهوم واحد للفساد، وسيتم إيضاح بعض وجهات النظر المختلفة لماهية الفساد وفق الفروع التالية :

الفرع الأول

الفساد من وجهة نظر قانونية وإدارية

ذهبَ الدكتور **محمد الحموري** أستاذ القانون إلى أن مسألة التعريف الجامع المانع للفساد، يجب أن لا تأخذ وقتًا طويلًا؛ لأنها في غاية الصعوبة، وإذا أردنا أن نضع تعريفًا للفساد كأننا نضغط كتابًا أو مجلدًا كاملًا في جملة قصيرة مختصرة ومعبرة، ولذلك لا بد لنا أن نتحدث عن الفساد بالمعنى العام؛ لأن التعريف وحده ليس هو محور الفساد، ولا يمنع ذلك بتعريف أولي للفساد [٢].

ويحدث الفساد الإداري من أصحاب المقامات الرفيعة في الجهاز الحكومي، ومن يقبضون على مقاليد السلطة، لتحقيق منافعهم ومصالحهم الشخصية تحت ظلال رقابة هشة لينة وضعيفة .

---

[١] Joseph S. Nye, "Corruption and Political Devolopment : Acost-Benefit", American Political Science Review 51, June, University Of California Press, 1987, xii, 320.

[٢] سليم الحص وآخرون، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في البلاد العربية، مرجع سابق، ص ٧٩ .

ويعتبر الفساد الإداري ظاهرة غير جديدة في العالم، ولكن تأثيره على الدول النامية أكبـــر لعدم تحمل مواردها نتيجة الفساد، ويؤدي الفساد إلى خرق القوانين والأنظمة المعمول بها فـــي الدول [١]، وتحطيم معنويات المواطنين وفقدانهم الثقة في نظامهم السياسي، وتصـــبح النظـــرة للفساد حقًّا مشروعًا وسلوكًا اجتماعيًّا مقبولاً .

وكانت مشكلة الفساد الإداري تشغل اهتمام بعض الإداريين في الـــدول الناميـــة والـــدول الحديثة على حد سواء، وربطوا الفساد الإداري بطبيعة البناء الديمقراطي الحديث، الذي تؤكـــد عليه الحكومات المختلفة، ويمكن أن يظهر في بيئة توفر فيها الحكومات النســـق الـــديمقراطي الحديث، الذي يعاني من الازدواجية الإدارية، التي ما تزال تتمسك بالمعايير التقليدية في ظـــل التنظيم الإداري الحديث، إلا أن هذا الوصف لا يعتبر كافيًا لتعريف الفساد الإداري [٢].

ويرى الباحث أن للفساد الإداري مظاهر سلبية من الناحية الاجتماعية والأخلاقية، ومـــن الصعب اكتشافه؛ لأنه يتم بسرية تامة، إلا من خلال بروز رغبة الفاسدين في الحصول علـــى منافع غير مشروعة من خلال القيام بفعل إيجابي، أو سلبي للوصول إلى تلك المنفعة، ويزيـــد الفساد الإداري من الصعوبات الإدارية، ويخلق مستوى آخر مـــن الســـلطة والنفـــوذ يـــوازي المستوى الرسمي، مما يؤدي إلى ضعف السلطة الرسمية في مواجهته .

ويؤدي إلى انحراف الهدف العام لتحقيق أهداف شخصية لجماعـــات أو أفـــراد محـــددة، وبالتالي تجد طريقها للتلاعب، وتغيير القيم التي رسختها القوانين والأنظمة، وتضيع الفـــرص لتحقيق المحافظة على المصالح العامة [٣].

---

[١] د. أحمد رشيد، الفساد الإداري، مرجع سابق، ص ٤ – ٩ .

[٢] د. السيد علي شتا، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، مطبعة الإشعاع الفنية، مصر، ١٩٩٩، ص ٤٦ .

[٣] Ledivina Carino, "Tonic or Toxic: the effects of graft and corruption", Bureaucratic Corruption in Asia, J.M.C. Press, Quezon City, Philippines, 1986, P.P. 192 - 194 .

ولذلك؛ فإن الاتجاه القانوني لتعريف الفساد ينصرف إلى أن السلوك السياسي يعتبر فاسد، إذا كان ينتهك بعض القواعد الرسمية، أو الضوابط التي يفرضها النظام السياسي على الموظفين العموميين [١].

ويعتبر البعض الفساد الإداري سلوك بيروقراطي منحرف، ولكن للتعبير عن كلمة الفساد البيروقراطي، يعبر رجال الإسكيمو عن كلمة " الجليد "، بحوالي (٥٠) كلمة مترادفة يصعب على غيرهم أن يدركوا حقيقة الاختلافات الدقيقة بينها، ويعتبر " ديفيد جولد D.Gold " أن هناك نمطين أساسين للفساد البيروقراطي [٢]:

أ – فساد المؤسسات والأعمال الحكومية مثل : التلاعب والعبث بالوثائق الحكومية، بيع الوظائف الهامة، التوصيات من ذوي النفوذ ..... إلخ .

ب – الفساد المرتبط بتنفيذ البرامج الحكومية الهامة، وأعتقد أن أبرز ما يتم في هذه الحالة هو التلاعب بالمناقصات والعطاءات الحكومية الضخمة، وسيتم بيانها في مقام لاحق .

الفرع الثاني

الفساد من وجهة نظر اقتصادية

يرى البعض من خلال خبرته كمحلل اقتصادي بأن للفساد معاني مختلفة بين مختلف المجتمعات الدولية؛ فالرشوة قد تعتبر في مجتمع ما بمعني الهدية، وفي مجتمع آخر جريمة يعاقب عليها القانون، والقائد أو السياسي أو المسئول الحكومي، الذي يقوم بمساعدة أصدقائه أو أقاربه أو أفراد أسرته أو مناصريه يستحق الشكر والثناء في بعض المجتمعات، وفاسدًا في مجتمعات أخرى [٣]، ويمكن أن يحدث الفساد الاقتصادي من خلال القطاع العام المملوك للدولة، أو القطاع الخاص، أو من خلال تعاون كليهما معًا، مثل العمليات الاحتكارية الضخمة

---

(١) د. إكرام بدر الدين وآخرون، الفساد السياسي – النظرية والتطبيق، دار الثقافة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص ١٥ .

(٢) David Gould, "Corruption & under Development in The Third World", New York, Pergaman Press, 1980, P.P. 123 – 128 .

(٣) سوزان روز أكرمان، ترجمة : فؤاد سروجي، الفساد والحكم الأسباب والعواقب، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٣، ص ٢٣ .

على المستوى العام أو الجزئي، ويكون المجني عليهم غالبية الشعب، الذي يشكلون الضحية في تلك المعادلة الصعبة .

إن تعريف الفساد قضية معقّدة، ومعظم المحللون يعرّفون فئات من السلوك على أنها فساد، ويعتمد الكثيرون منهم في تعيين طابع الفساد على القوانين والأنظمة، والقواعد الرسمية بسبب دقتها واستقرارها النسبيين، ويحدث الفساد بأنماط وأشكال مختلفة وبدلالات مختلفة [١].

ومن المفيد في هذا النطاق ذكر الفساد الالكتروني من خلال شبكة المعلومات العالمية، بما فيه من تسهيلات غير عادية لعمليات التحويل الالكتروني للأموال الفاسدة، ولا تترك أدلة مادية على القيام بتلك العمليات الضخمة؛ لأنها عبارة عن ذبذبات غير مرئية تحتاج إلى خبراء لاسترجاعها، ويصعب على فرق التحقيق الجنائي اكتشافها، خاصةً إذا تعددت تلك العمليات في اليوم الواحد عبر القارات والدول المختلفة، وتتم من خلال تحويلات وودائع وبطاقات ائتمان الكترونية [٢].

ويحدث الفساد عادةً عندما يقوم موظف بقبول رشوة أو هدية، أو طلب، أو ابتزاز لتسهيل عقد، أو إجراء طرح لمناقصة عامة، كما يتم عندما يقوم وسطاء، أو وكلاء لشركات، أو أعمال خاصة بتقديم رشاوى للاستفادة من تسهيلات، أو إجراءات للتغلب على منافسين آخرين، وتحقيق أرباح من خلال التحايل على القوانين والأنظمة واللوائح، ويمكن أن يحدث الفساد من خلال استغلال الوظيفة العامة، دون اللجوء إلى الرشاوى والابتزاز، مثل السرقة المباشرة من أموال الدولة [٣].

الفرع الثالث

الفساد من وجهة نظر اجتماعية

يتفنن المرتشون والفاسدون في التلاحم والتعاضد فيما بينهم؛ فالمرتشي يدافع عنه زميله المرتشي، ولا يسمح اللص لأي شخص أن يسيء إلى زميله اللص، ويدعمون بعضهم البعض

---

[١] Michael. J. Johnson, "The Political Consequences of Corruption : A Reassessment", No. 4 July, 1986, 459 - 77 .

[٢] د. حمدي عبد العظيم، الفساد الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٨ .

[٣] د. محمود عبد الفضيل، بحث مفهوم الفساد ومعاييره، مرجع سابق، ص ٣٤ – ٣٩ .

ويحمون ظهور أمثالهم، ويصفقون للخطابة عن الأمانة والنزاهة، ويهتفون للخطيب المزيد من هذا الكلام الجميل، ويرجمون زميلهم الفاسد الذي يجاهر بأفعاله [١].

وإن الفساد الاجتماعي يصيب القيم والمعايير السلوكية، والعادات والعلاقات الاجتماعية، وهو أخطر أنواع الفساد؛ لأنه يؤثر في البنية السلوكية الثقافية والاجتماعية، ويؤدي إلى صدمة تخل بالتوازن الاجتماعي، وتحدث فقدان للتمييز بين ما هو صالح وما هو فاسد .

وجاء في سورة الفجر قوله تعالى : ﴿وَفِرْعَوْنَ ذِي الْأَوْتَادِ الَّذِينَ طَغَوْا فِي الْبِلَادِ فَأَكْثَرُوا فِيهَا الْفَسَادَ﴾ [٢]، فكلمة فرعون جاءت في صيغة مفرد، وجاء ما بعدها في صيغة الجمع، ولذلك فرعون لم يكن فردًا؛ لأن الله تعالى قال : "طغوا"، وهو ما يعني أن فرعون كان كل الفراعنة، وهكذا توحد فرعون وتوحّدت الفرعونية، وأصبحت شيئًا واحدًا في كل العصور والعهود تدل على كثرة الفساد والطغيان، ويعتبر الفساد ظاهرة عالمية [٣].

وللدلالة على بشاعة الفساد عندما يصل الصفوة إلى موقع يتيح لهم الابتزاز والخداع لسرقة الفقراء بشكل واقعي، ودفع الجهلة من العامة إلى التوقيع على وثائق، وصفت لهم بأسلوب مخادع وزائف ليتنازلوا بحكم جهلهم، وعدم معرفتهم نتيجة التضليل الذي وقعوا فيه [٤].

ويتمثل الفساد في المجتمع أحيانًا في عملية إتجار، بمعنى أن ممارسة السلطة أصبحت تجارة من أجل الثروة، والثروة تجارة من أجل السلطة؛ فالذي يقبل الرشوة يعتبر بائع السلطة بالمال، ومن يقدم الرشوة يشتري السلطة بالمال [٥].

ويرى علماء الاجتماع أن الفساد الإداري دليل على خلل اجتماعي سببه عائد إلى عوامل تاريخية واجتماعية وثقافية، ناتج عن التنازع بين الجماعات والقيم المختلفة في المجتمع الواحد، وكلما زادت الصراعات والتناقضات والتضاربات داخل المجتمع، أدى ذلك إلى نمو

---

[١] د. سمير عميش، الفساد في الفكر كما في الإنسان، شركة المطابع النموذجية، عمان، ١٩٩٦، ص ١٤٨ .

[٢] سورة الفجر، الآيات (١٠، ١١، ١٢) .

[٣] سليمان الحكيم، رسالة إلى فرعون فأكثروا فيها الفساد، مكتبة مدبولي، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١٩– ٥٩ .

[٤] روبرت تشامبرز، ترجمة : محجوب عمر، دراسة التنمية الريفية وضع الأواخر أوائل، الطبعة الثانية، مديتو للتنمية والرعاية الصحية، نيقوسيا، ١٩٩١ .

[٥] د. أحمد أنور، الفساد والجرائم الاقتصادية في مصر، مصر العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٩٢ .

وانتعاش ظاهرة الفساد [1]، وقد شبه المربيين الاجتماعيين بملح الأرض في بيت الشعر التالي :

فهو ملح الأرض، ما يصلِحُهُ إن بدا فيه فساد أو خلل [2].

الفرع الرابع

الفساد من وجهة نظر سياسية

يرى الغزالي أن الفساد السياسي مرض قديم في تاريخنا، وأن هناك حكامًا حفروا خنادق بينهم وبين جماهير الأمة، مسايرين أهوائهم وشهواتهم الطافحة، ولا يؤتمنون على دين الله، ولا على حياة الناس، ومع ذلك فقد عاشوا فترات طويلة عبر العصور، وإن الفساد السياسي كان السرطان الذي أودى بحضاراتنا وازدهارنا ورسالاتنا خلال قرون اندثرت مع الزمن [3].

ويرى آخرون أن هناك صورًا متعددة للفساد السياسي، والذي يعتبر أكثر شيوعًا في الأنظمة الدكتاتورية، في الدول النامية والفقيرة، ولا يعني ذلك عدم حدوثه في الدول المتقدمة ذات الاقتصاد الحر، من خلال لجوء بعض السياسيين، وأصحاب النفوذ إلى التربح من خلال استغلال نفوذهم، أو عن طريق أبنائهم وعائلاتهم وأقاربهم في مناقصات أو مزايدات للحصول على عمولات ضخمة تودع في حساباتهم الداخلية أو الدولية [4].

وهناك من يرى أن الفساد السياسي يتعلق بالاختلال والانحراف في توزيع وتداول السلطة والمساءلة، التي يخضع لها نظام الحكم أمام الشعب، وكبت حريات التعبير، وتتسع الفجوة بين المساءلة العامة الجماهيرية، وبين النخب الممسكة بنظام الحكم [1].

---

[1] جورج شهلا، عبد السميع حربلي، الماس حنانيا، الوعي التربوي ومستقبل البلاد العربية، بيروت، دار غندور للنشر، ١٩٧٢، ص ١٩٦ .

[2] د. حسنين بوادي، الفساد الإداري ، مرجع سابق، ص ٢٣ . نقلاً عن : د. محمد علي البدري، مشكلة الفساد في مشكلات المجتمع المصري، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٨ .

[3] محمد الغزالي، الفساد السياسي في المجتمعات العربية والإسلامية، الطبعة الخامسة، نهضة مصر للطباعة والنشر القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٧ – ٢١ .

[4] د. حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، مرجع سابق، ص ٤٠ – ٤٢ .

[5] سليم الحص وآخرون، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد ....، مرجع سابق، ص ٦١ .

لا يوجد بين السياسيين تعريف عالمي متفق عليه للفساد، ويميزون بين الفساد الذي يعتبر خرقًا للقانون، وبين حالة عدم النظام والفوضى المالية السائدة في الخدمة العامة، وبذلك يجب الوقوف بوجه سوء استعمال السلطة، وأي ضعف شخصي، أو عدم أمانة من قبل الذين تم اختيارهم لوظائف يفترض فيها الثقة؛ لأنهم إذا قاموا بتحقيق مكاسب شخصية أو مزايا غير مستحقه، فإن ذلك يسيء إلى العمل العام بأكمله [١].

ويعتبر الفساد السياسي ظاهرة تتسم بالعمومية، بمعنى أنها لا تقتصر على شكل معين من أشكال الحكم، ولا درجة معينه من درجات النمو، بل يتواجد في جميع النظم السياسية، ولا يمكن اعتباره مفهومًا حديثًا، بل الجديد هو دراسة المفهوم العلمي للفساد، ومحاولة ربطه مع الظواهر السياسية الأخرى، وأن ارتفاع درجة الفساد السياسي، تؤدي إلى وجود ازدواجية في النظام السياسي، وبذلك تتسع الفجوة بين النظام السياسي القانوني، وبين النظام السياسي الواقعي [٢].

ويعتبر مفهوم الفساد السياسي مفهوم مركب ينطوي على أكثر من مفهوم واحد، لذلك فإن الدراسة المنظمة لمفهوم الفساد السياسي ما زالت في مراحلها الأولى، لعدم وجود تعريف واحد متفق عليه بين جمهور الباحثين في الفساد، ويؤثر العامل القيمي فيما يعتبر فاسدًا من وجهة نظر باحث أو موظف أو مواطن عن مفهوم الآخرين، وإذا نظرنا إلى المفهوم من اتجاه المصلحة العامة، فيكون الفساد السياسي هو السلوك، الذي يهدد المصلحة العامة، أي يهدد بتقويض النظام في ضمن بيئة معينة [٣].

---

[١] Caribbean Insight, vol, 12, No.9, No Shinig Armour, Platform, London, 1989, P.P. 125 - 126 .

[٢] د. إكرام بدر الدين وآخرون، الفساد السياسي – النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ١٤ .

[٣] د. إكرام بدر الدين وآخرون، المرجع السابق، ص ١٦ .

المبحث الرابع

التحليل والتعديل لمفهوم الفساد

ومن مجموع التعريفات والمفاهيم السابقة المختلفة للفساد، تبيّن للباحث أن هناك عدة تقاطعات واختلافات للدلالة على تحليل مفهوم الفساد، وتحتاج إلى تعديل المفاهيم بشأنها، وسيتم معالجتها وفق المطالب التالية :

المطلب الأول

تحليل مفهوم الفساد

اتضح من خلال تحليل مفهوم الفساد أنه يظهر من خلال السلوك الاجتماعي، الذي ينحرف عن القيم والعادات والأعراف السائدة، " وأن لكل باحث أسلوب خاص به ... ومفاتيح في الكتابة تمييزه عن غيره، مثلها في اختلافها كاختلاف بصمات أصابع البشر " [١].

ولم تجرِ التعريفات على وتيرة واحدة في توضيح مفهوم الفساد، ويترتب على ذلك تحليل مفهوم الفساد ضمن الفروع التالية :

الفرع الأول

تحليل المعنى اللغوي

مما تجدر الإشارة إليه أن ثمة ألفاظ كانت مألوفة بين المعاني اللغوية المختلفة؛ حيث تبيّن من خلال البحث في المعاني اللغوية المختلفة للفساد وجود تطابقات حيناً واختلافات حيناً آخر، ولكن تم تحديد مجموعة من الألفاظ استخدمت في معظم التعاريف اللغوية؛ ومنها :

١ – استخدام عبارة الفساد ضد كلمة الصلح في غالبية المعاني اللفظية .

٢ – اعتبار أن الفساد هو أخذ المال ظلمًا (أقرب إلى لفظ السرقة) .

٣ – اعتبار الفساد هو قطع لصلة الرحم من الناحية الاجتماعية .

٤ – استخدم للدلالة على التلف والعطب والعفونة .

٥ – اعتبرت الرشوة من الألفاظ الدالة على ارتكاب الفساد .

---

[١] د. جابر جاد نصار، أصول وفنون البحث العلمي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٢١٩ .

الفرع الثاني

تحليل المعنى الشرعي

وردت كلمة الفساد في كتاب الله تعالى مرات عدة، وتم تفسيرها في كتب التفسير في عدة معاني حسب طبيعة الفعل والحالة والفئة التي تصفها تلك الآيات، ولذلك اختلف المعنى الشرعي حسب الواقعة، وتعتبر كل أفعال الفساد التي أشير إليها منهيًّا عن الإتيان بها لما لها من دور خطير على المجتمع بأسره، وتبّين أن لفظ الفساد حَمَلَ عدة معاني في القرآن الكريم، كما يلي [(١)]:

١ – يعني الفساد القتل وسفك الدماء واغتصاب النساء مصداقًا لقوله تعالى : ﴿إِنَّ فِرْعَوْنَ عَلَا فِي الْأَرْضِ . . . يُذَبِّحُ أَبْنَاءَهُمْ وَيَسْتَحْيِي نِسَاءَهُمْ إِنَّهُ كَانَ مِنَ الْمُفْسِدِينَ﴾ .

٢ – القيام بأعمال السحر والشعوذة يعتبر فسادًا كقوله تعالى في سورة يونس : ﴿مَا جِئْتُمْ بِهِ السِّحْرُ إِنَّ اللَّهَ سَيُبْطِلُهُ إِنَّ اللَّهَ لَا يُصْلِحُ عَمَلَ الْمُفْسِدِينَ﴾ .

٣ – التلاعب في الموازين والمكاييل كقوله تعالى في سورة هود : ﴿أَوْفُوا الْمِكْيَالَ وَالْمِيزَانَ بِالْقِسْطِ . . . وَلَا تَعْثَوْا فِي الْأَرْضِ مُفْسِدِينَ﴾ .

٤ – الكفر وموالاة الكفر، وجاء كلفظ عام في قوله تعالى في سورة الأعراف : ﴿وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ﴾ .

٥ – تبين أن الفساد كمظهر اجتماعي برز مع ولادة البشرية، ومتأصل في كل الأزمان والأوقات مصداقًا لقوله تعالى في سورة الروم : ﴿ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ﴾ .

٦ – تولي الفاسدين المنافقين والظالمين وأصحاب الكلمات الرنانة المناصب لتسيير الأمور بين عامة الناس، كقوله تعالى في سورة العنكبوت : ﴿وَمِنَ النَّاسِ مَنْ يُعْجِبُكَ قَوْلُهُ فِي الْحَيَاةِ الدُّنْيَا . . . وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا﴾ .

٧ – يستخدم لفظ الفساد للتعبير عن رأي الإسلام في وصف الطغاة، وخروج الشيء عن حالة الاستقامة .

---

(١) د. أسامة السيد عبد السميع، الفساد الاقتصادي وأثره على المجتمع، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٢٥ – ٦٨ .

٨ – وهو اغتصاب المال من خلال عدم أداء الحقوق المالية بما يتمتع به البعض من قوة وغرور وجبروت، ومنها فساد قارون وقوله تعالى في سورة القصص : ﴿ولا تنس نصيبك من الدنيا وأحسن كما أحسن الله إليك ولا تبغ الفساد في الأرض إن الله لا يحب المفسدين﴾.

٩ – ورد ذكر الفساد في القرآن الكريم مرتبطًا مع كلمة الأرض مرات عدة، وهذا يعني أن ظاهرة الفساد عامه وشامله لكثير من الأفعال، ولا يمكن حصرها في زمان أو مكان معين، أو مجتمع دون غيره، أو شخص محدد بعينه، أو حالة معينة بذاتها .

١٠ – يدل مفهوم الفساد في الشريعة على نقض العهود والمواثيق المتفق عليها وذَكَرَهُم الله تعالى بقوله : ﴿ والذين ينقضون عهد الله من بعد ميثاقه ويقطعون ما أمر الله به أن يوصل ويفسدون في الأرض﴾ .

١١ – القيام بأعمال السطو وقطع الطريق (الحرابة) تعتبر من أفعال الفساد مصداقًا لقوله تعالى : ﴿ إنما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون في الأرض فسادا أن يقتلوا أو يصلبوا أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلاف أو ينفوا من الأرض﴾، وسيتم إيضاح السرقة والاحتيال والاختلاس ضمن الشرح القانوني اللاحق .

١٢ – ويعتبر من الفساد أكل مال اليتيم مصداقًا لقوله تعالى : ﴿ ويسألونك عن اليتامى قل إصلاح لهم خير وإن تخالطوهم فإخوانكم والله يعلم المفسد من المصلح﴾ .

الفرع الثالث

تحليل المعنى العلمي

وفي حقيقة الأمر، أن كثيرًا من العبارات المستخدمة أظهرت تناقضًا ملموسًا، لتحديد مفهوم واضح للفساد بالشكل المطلوب وبأسلوب دقيق، ويترتب على ذلك أيضًا ظهور بعض العيوب، والتي سيتم إيضاحها، كما يلي :

أولًا : العبارات المستخدمة في المعنى العلمي .

هنالك صعوبات تقف في وجه التعريف العلمي للفساد؛ وذلك لأن الفساد يغير من خصائصه، استجابة مع العوامل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية المتغيرة، وكما

تؤثر هذه العوامل في الفساد، فإن الفساد يؤثر فيها أيضًا، وبالتالي فإن الفساد تصاحبه عادة ظروف معينة تسمح بوجوده أو عدمه [١].

وتبين من خلال الدراسة والتحليل واستخلاص النتائج أنه ليس هناك تعريف متفق عليه بين الأكاديميين من الناحية العلمية للفساد؛ لأن الفساد يتغير حسب العوامل والمتغيرات التي تؤثر فيه داخل المجتمع الوطني والدولي؛ ولأن العالم أصبح الآن عبارة عن قرية صغيرة بعد التطور التكنولوجي الهائل في وسائل الاتصالات، والتي أصبحت تسيطر على كافة مناحي الحياة .

ومن تحليل المعنى الأكاديمي للفساد تبين أن معظم التعاريف استخدمت العبارات التالية:

١ – إساءة استخدام السلطة المخولة، ونص قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ في المادة (١٠)، فقرة (د) على اعتبارها من عيوب الإلغاء للقرار الإداري .

٢ – اعتبار الفساد حسب المعنى العلمي أنه سلوك إيجابي يكون بإحدى الأفعال التالية :

أ – سلوك يخالف القوانين واللوائح والتعليمات .

ب – القيام بسلوك ينحرف عن الواجبات الرسمية للموظف .

ج – سلوك بيروقراطي منحرف .

٣ – هو عبارة عن تحايل بعض الموظفين على القانون لتحقيق منفعة شخصيه، وهو بذلك يكون أقرب إلى مفهوم الاحتيال .

٤ – عرّفهُ البعض أنه استثمار الوظيفة العامة، وجرّم المشرع الأردني استثمار الوظيفة بنص المادتين (١٧٥، ١٧٦) من قانون العقوبات الأردني، وهي من جرائم تجاوز الموظفين حدود وظائفهم، وسيتم إيضاحها في مقام لاحق .

٥ – هو إساءة الثقة والاعتداء على النزاهة المرجوة من الموظف .

٦ – هو انتهاك النظام السياسي لعموم الموظفين، وغياب المؤسسية السياسية الفعالة خلال فترات التحديث، لكن لم يصنف هذا التعريف على أنه يدل على نوع محدد من الفساد،

---

[١] K. R. Hope, "Administrative Corruption & Reform", vol. 21, No. 2, 1987, P. 202.

بل جاء كوصف عام لمعنى الفساد، وإنني أرى من المفضل عند التعريف ذكر نوع الفساد المعرّف، هل هو سياسي، أو اجتماعي، أو إداري ... إلخ .

٧ - هو تفضيل للمصلحة الخاصة على المصلحة العامة؛ لأن من الغرائز البشرية غريزة التملك، ولكن يتقن البعض فن السيطرة على هذه الغريزة .

٨ - هو تقديم الرشوة للأشخاص المنوط بهم مسئوليات في القطاع العام، أو القطاع الخاص، والرشوة من الجرائم الواقعة على الإدارة العامة، التي عالجها قانون العقوبات الأردني، وسيتم بحث هذا الموضوع في مقام لاحق .

٩ - وذهب رأي إلى أن الفساد هو سلوك ينطوي على انتهاك للقواعد القانونية، لتحقيق أهداف خاصة، وهذا التعريف عام شامل، ويحمل معاني متعددة؛ لأن أي سلوك ينتهك القواعد القانونية، هل هو سلوك فاسد يترتب عليه ارتكاب جريمة الفساد أم لا ؟

ثانيًا : عيوب المعنى العلمي .

١ - تبين عدم استجابة ومواكبة غالبية مفاهيم الفساد مع العوامل والمستجدات الاجتماعية والثقافية والسياسية، والحكومات الالكترونية ... إلخ .

٢ - بعض التعاريف مصاب بالهرم والجمود والقدم وعدم التحديث، وأن معظمها إعادة ترميم وترقيع لتعاريف سابقة لا تتناسب مع التطور العلمي، والتقني الهائل في العقود الأخيرة .

٣ - كانت معظم التعاريف عامة شامله لا تعطي دلالة واضحة على ما هو المقصود منها، هل هو فساد إداري أو اقتصادي أو سياسي أو اجتماعي أو ديني أو أخلاقي ؟

٤ - ركّزت معظمها على أن الفساد يقع على المال (رشوة أو اختلاس)، أو يقع من خلال الإدارة العامة في القطاع العام، ولم تنتبه للفساد المالي والإداري في القطاعين الدولي والوطني العام والخاص .

٥ - لم تربط الفساد الوطني العام والخاص مع الفساد الدولي والإقليمي، المتمثل بالإتجار بالمخدرات وغسيل الأموال والجرائم المنظمة والإتجار بالرقيق الأبيض؛ لأنه لا يمكن فصل الفساد الدولي عن الوطني، كون أفراد الشبكة يكونون غالبًا من عدة جنسيات يجمعها اللهاث وراء المال والسلطة .

٦ – غالبية التعاريف ظهرت قبل الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣، وقبل القوانين الوطنية، التي عالجت موضوع الفساد، ولذلك كانت شائبة في عدم تحديث المعنى والمضمون .

٧ – اعتبرت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد والقوانين الوطنية للفساد عدة جرائم على أنها فساد، ولم تتعرض لها غالبية التعاريف العلمية المختلفة؛ لأن الاتفاقية الدولية للفساد برزت في عام ٢٠٠٣، إذن المطلوب تحديث التعاريف أو المفاهيم؛ فلا يجوز أخذ القديم بعلاته .

٨ – يتشابه تعريف الفساد عند البعض مع تعريف الجرائم التي تخل بواجبات الوظيفة العامة حسب قانون العقوبات العام مثل الرشوة والاختلاس، وإساءة استعمال السلطة واستثمار الوظيفة .

٩ – يظهر السلوك الجرمي في الفساد من خلال القيام بعمل، أو الامتناع عنه، ولكن أخذ المعنى العلمي بالسلوك الإيجابي فقط من خلال القيام بأي سلوك، ولم يأخذ بالسلوك السلبي من خلال الامتناع، مثل التغاضي وعدم الاعتراض من قبل رجال الأمن، ورجال الجمارك والدوريات الحدودية على مرور وتهريب الأموال والأشياء والأشخاص .

المطلب الثاني

تعديل مفهوم الفساد

تبين للباحث من مجموعة التعاريف السابقة أن الفساد ينقسم إلى عدة مفاهيم وأنواع، ولا يجوز أن نضع تعريفًا محددًا؛ لأن الفساد عبارة عن **أخطبوط متلون هلامي متحرك ومتبدل ومطاط غير ثابت،** ومتغير بشكل متسارع ومواكب للتطور التكنولوجي المذهل؛ ولذلك فإنه من الصعوبة إيجاد تعريف موحد للفساد، بالرغم من وجوده منذ بدء الخليقة على وجه الأرض، ولذلك أرى أنه يجب أن نحدد نوع الفساد عند التعريف؛ لأن تعريف الفساد السياسي يختلف عن تعريف الفساد الاجتماعي أو الفساد الاقتصادي، أو الفساد الإداري ... إلخ، على أن هذا لا يمنع من اتحاد وارتباط أنواع الفساد المختلفة مع بعضها البعض جميعًا أو جزء منها، وحسب الحالة والموقف والمكان والمنصب والأشخاص؛ فمن الممكن أن يحدث الفساد الإداري مرتبطًا مع الفساد السياسي لدعم صفقة اقتصادية فاسدة، ولا يجوز أن نلصق كلمة

الفساد بأي تصرف إلا عند توافر شروط وجوبها؛ لأن الفساد الاجتماعي ذو علاقة بالعـادات والقيم الأخلاقية، أما الفساد الاقتصادي يقع على المال والتجارة، والفساد السياسـي يقـع مـن سلطات الدولة التنفيذية والتشريعية والقضائية، والفساد الإداري يتوغل فـي القطـاع الإداري العام والخاص، وأن لا تمضغ الأفواه اتهام جهة ما بالفساد إلا عن تمام معرفة ودراية ويقين .

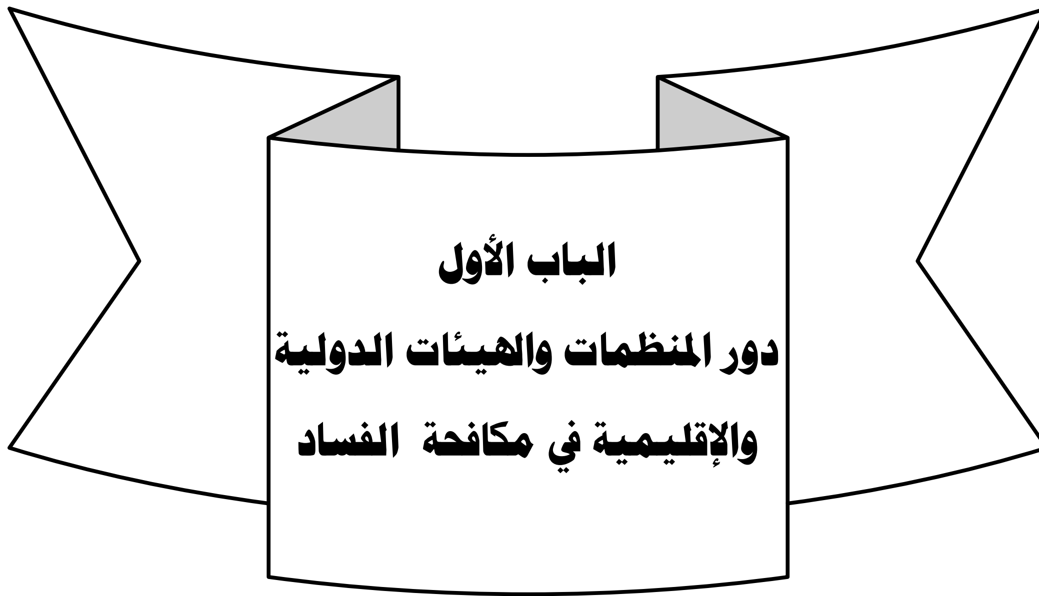
وتبيّن للباحث وجوب تعديل مفهوم الفساد إلى مفاهيم الفساد، لاختـلاف ألوانـه وأطيافـه والزمان والمكان، والديانات والعادات الاجتماعية والثقافية وغيرها، حتى أن جميع الدراسـات التي سبقت عام ٢٠٠٣، أشارت إلى الفساد ومفاهيمه بأسلوب مغاير لما أقرته الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣ الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة ٢٠١١، وقانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦، ويجب تعديل تلك الأبحاث والدراسات السابقة لتتواكب مع المستجدات الوطنية والإقليمية والعالمية .

وتفسر بعض المدارس الفلسفية والاجتماعية، والمذاهب السياسية مفهـوم الفسـاد حسـب إملاء أجندتها، وكيفية التعامل معها، وتختلف هذه الأجندة من دولة إلى أخرى حسب الأنظمـة السياسية وولاءاتها الأيديولوجية المعطلة لمفهوم التناسق العربي، مثـل هيمنـة إيـران علـى قرارات بعض الأنظمة والجماعات، وقد تختلف الجماعات على مفهوم الفساد داخـل الدولـة الواحدة، وحسب مصالح التيارات المختلفة، ومثال ذلك الحالة اللبنانية والفلسطينية، فمـا يـراه محور ما أنه صالح، يراه المحور الآخر أنه فاسد والعكس صحيح، ومـا أكثـر التبريـرات والتساؤلات والتناقضات، وغزارة المفردات الرنانة في اللغة العربية، وتتـذرع بعـض الدول العربية لتختبئ خلف مبـدأ الخصوصـية الطائفيـة والمذهبيـة والعشـائرية لتعطيـل الاستراتيجية العربية لمكافحة الفساد وتفريغها من مضمونها .

ويبدو أن جرائم الفساد في العصر الحديث تتم بواسطة أساليب ذكية، فهـي لاسـيما فـي صورته الجسيمة، أو ما يسمي بالفساد الكبير، أصبح يعتمد على اسـتخدام التقنيـات الحديثـة المصرفية والمحاسبية، ويتخفي وراء النصوص المطاطة، ويجيد المرور عبر ثغراتها العديدة، بل ويستخدم أحيانا القانون ذاته لتحقيق مآربه من خلال الثغرات فيه، ولا يعني ذلك عدم وجود قانونين مهرة وأذكياء يجيدون الطرق على الحلقات الضعيفة في إجراءات الملاحقة حتى تنهار

تماما، إلا أن ذلك لا يعني عدم ظهور أساليب متجددة وذكية باستمرار، ولــو اســتغلت هــذه الأساليب الثعالبية لخير البشرية لحصل المعجزات في تقدم البشرية .

ومن المفيد في هذا النطاق بيان أن تعديل مفهوم الفساد يعتبر من الدراسات الصــعبة؛ لأن وسائل وأساليب الفساد مختلفة ومتعددة ومتجددة، وأحيانًا تسير بسرية وسرعة تقطع الأنفــاس خاصةً مع ظهور عصر الإنترنت والديجتال، ولذلك فإن جمعها وتنسيقها وتبويبها أمرًا يكــاد يصل إلى الاستحالة لافتقارها إلى الثبات، وأوصى المشاركون من برلمانيون عرب ضد الفساد في المغرب خلال مصادقتهم على القانون الأساسي لدليل البرلماني العربي ضد الفساد، بتجميع التشريعات الوطنية الخاصة بمكافحة الفساد في كل بلد على حدة، قصد تبادل الخبرات في هذا الشأن لتعزيز الترسانة القانونية، وملاءمتها مع المعاهــدات الدوليــة ذات الصــلة، واحتــرام خصوصيات النظم السياسية المطبقة في كل بلد، وإحداث موقــع الكترونـــي لتســريع وتيــرة التواصل .


الباب الأول
دور المنظمات والهيئات الدولية
والإقليمية في مكافحة الفساد

الباب الأول
دور المنظمات والهيئات الدولية والإقليمية في مكافحة الفساد

سيقسم هذا الباب إلى فصلين على النحو التالي :

الفصل الأول : دور المنظمات الدولية والإقليمية في مكافحة الفساد .

الفصل الثاني : جرائم الفساد على الصعيد الدولي .

الفصل الأول
دور المنظمات الدولية والإقليمية في مكافحة الفساد

تتصرف دراسة هذا الفصل إلى بيان الاتفاقيات الدولية والإقليمية المعنية بمكافحة الفساد، وكيفية دور المنظمات الدولية والإقليمية، والهيئات والمؤسسات غير الحكومية في توطيد التعاون الدولي لمكافحة الفساد، انطلاقًا من عدة مباحث؛ هي :

المبحث الأول : الاتفاقيات والمؤتمرات والإعلانات الدولية لمكافحة الفساد .

المبحث الثاني : جهود المنظمات الإقليمية الناشطة في مكافحة الفساد .

المبحث الثالث : المنظمات ومؤسسات المجتمع المدني غير الحكومية .

المبحث الرابع : دور التعاون الدولي في مكافحة الفساد .

المبحث الأول
الاتفاقيات والمؤتمرات والإعلانات الدولية
لمكافحة الفساد

تمهيد وتقسيم :

تعهدت الجمعية العامة للأمم المتحدة بالتصدي والحيلولة دون انتشار ظاهرة الفساد من خلال العمل على إيجاد صك دولي موثّق ورادع لمنع ظاهرة الفساد ومكافحتها قانونيًا، واهتم المجتمع الدولي بإنشاء مؤسسات مختلفة، ومتخصصة تابعة للأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ومنها منظمة الشفافية العالمية، ولذلك لا يمكن إنكار الدور الهام والجهود المبذولة من الأمم المتحدة ذات الشأن .

وتعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مرجعًا للتوافق الدولي حولها؛ لأنها تضمّنت أحكامًا متعددة مثّلت في مجملها تطورًا نوعيًا هامًا سواء على صعيد المفاهيم والآليات التي استحدثت، أو على صعيد وسائل وأدوات المكافحة التقليدية، خاصة في حالة نقل وتهريب الأموال المتحصلة من جرائم الفساد [1]، وبَذَلَت العديد من المنظمات والمؤسسات والهيئات الدولية الكثير من الجهود لمكافحة الفساد قبل ظهور الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، ومنها البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، ومنظمة التجارة العالمية، ومنظمة الشفافية الدولية، ومنتدى دافوس وغيرها، وبذلت الدول العربية جهودًا واضحة في مكافحة الفساد، تمثلت في مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، التي تبنتها جامعة الدول العربية؛ حيث اعتمدها مجلس وزراء الداخلية العرب بموجب قرار رقم (٤٥٠)، بتاريخ ٢٠٠٥/١/٣١، دورة رقم (٢٢) المنعقدة في تونس، وإحالتها إلى مجلس وزراء العدل العرب، والتي تم إقرارها في ٢٠١٠/١٢/٢١، وتم إنشاء منظمات على المستوى العربي تعنى بالشفافية، ومكافحة الفساد مثل المنظمة العربية لمكافحة الفساد، ومنظمة برلمانيون عرب ضد الفساد .

---

[1] د. سليمان عبد المنعم، " ظاهرة الفساد، دراسة في مدى مواءمة التشريعات العربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة "، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٤ .

ويزداد الفساد في الدول التي تتبع القيادات فيها الأسلوب الإتوقراطي في الحكم، وتعني كلمة (Autocracy) خضوع الفرد وحقوقه وممتلكاته لمصلحة الدولة، وأصل هذه الكلمة يوناني (Autokractic)، ومعناها حكم الفرد الواحد [١].

ومع أن ظاهرة الفساد ليست جديدة، غير أن العقد الحالي يشهد بروز الفساد كقضية سياسية عالمية حقيقية، وقد يخترق الفساد الحدود الدولية؛ حيث تتواطأ به حكومات مع حكومات دول أخرى، بل أن هناك عالم سياسي يدعى "هانز" يصف المعونات الأجنبية بأنها أكثر قليلًا من كونها رشوة ما بين الشعوب [٢].

وأخذ الاهتمام الدولي يتزايد لمعالجة القضايا والمعضلات الناجمة عن بروز ظاهرة الفساد في العقد الأخير من القرن العشرين، والتي ظهرت وأخذت تنخر في اقتصاديات الدول الغنية والفقيرة على حدٍ سواءٍ، وباتت الحاجة أكثر إلحاحا لإدخال الإصلاحات؛ لأن ظاهرة الفساد أصبحت تنذر بخطر تقويض الحكومات، وبخاصة في الدول ذات المديونية العالية أو ما تسمى بالدول النامية لعدم قدرتها على الوصول إلى برامج الإصلاح؛ بسبب تحوّل خططها لمكافحة الجرائم، كالمخدرات والجريمة المنظمة وغسيل الأموال، بدلًا من الاتجاه لخطط التنمية الاقتصادية، ولرغبة الدول الشديدة في الحد من انتشار ظاهرة الفساد، وخاصة الإداري تم القيام بمحاولات، وبذلت العديد من المنظمات والمؤسسات الدولية والإقليمية جهودًا كبيرة لمحاربة هذه الظاهرة، وسوف يتم بحثها ضمن عدة مطالب، وهي :

المطلب الأول

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

صدرت العديد من القرارات من الأمم المتحدة أو من المجلس الاقتصادي والاجتماعي لتبين الاهتمام المتزايد والمستمر بقضية محاربة الفساد على المستوى العالمي، فهناك القرار رقم ٤٥/١٢١، الصادر في ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، والقرار رقم ٤٦/١٥٢ في كانون

---

[١] Encyclopedic World Dictionary, Group Limited Publishing, Midlesex, London, 1975 .

[٢] روبرت كليتجارد، ترجمة : د. علي حسين حجاج، مراجعة فاروق جرار، السيطرة على الفساد، عمان , دار البشير للنشر والتوزيع، ١٩٩٤، ص ١٨٩ .

الأول/ديسمبر ١٩٩١، وقرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي رقم ٢٢ في ٣٠ يوليو ١٩٩٢، ورقم ٣٢ في ٢٧ يوليو ١٩٩٣، ورقم ١٤ في ٢٤ يوليو ١٩٩٥ [١].

وأقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة في شهر كانون الأول/ديسمبر عام ١٩٩٦ بدعوة الدول الأعضاء إلى اتخاذ إجراءات ملموسة ضد جميع أشكال الفساد، ويتضمن إعلان الأمم المتحدة غير الملزم عناصر من كل من اتفاقية منظمة الدول الأمريكية، وتوصيات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وقد اقترحت بعض البلدان استئناف التفاوض حول معاهدة عالمية لمناهضة الفساد تحت إشراف الأمم المتحدة، غير أنه لم يتحقق الكثير في هذا الصدد في حينه [٢].

وبذلت الأمم المتحدة الجهد الكبير لإعداد أول اتفاقية دولية لمكافحة الفساد، وشكّل إعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة ١٩٩٦، نقطة المرجع والانطلاق في عملية بناء التوافق الدولي لتشكيل الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، التي تعتبر الوثيقة القانونية الدولية الوحيدة المختصة في موضوع الفساد بشكل كامل ومتكامل [٣].

وصدر قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (٤/٥٨)، بتاريخ ٢٠٠٣/١٠/٣١، والمتضمن اعتماد الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، ونصت المادة (٦٧) من الاتفاقية على فتح باب التوقيع أمام جميع الدول من ٩ إلى ١١ كانون الأول/ديسمبر في ميريدا – المكسيك بعد عامين من المفاوضات، ثم في مقر الأمم المتحدة في نيويورك حتى ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، ودخلت حيز التنفيذ بتاريخ ١٤ كانون الأول ٢٠٠٥، ووقع عليها في البداية (٩٥) دولة كان من بينها الولايات المتحدة الأمريكية [٤]. وانضمّ للاتفاقية حتى منتصف عام ٢٠٠٩ حوالي (١٤٠) دولة وصادق عليها (١٠٣) دولة وأصبحت ملزمة بتنفيذها، وعلى المستوى

---

[١] زياد عربية بن علي، مقال : الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد في الدول النامية، كلية شرطة دبي، مجلة الأمن والقانون، السنة العاشرة، العدد الأول، ٢٠٠٢، ص ٢٩٢ .

[٢] كيمبرلي أن أليوت، كتاب مترجم، الفساد والاقتصاد العالمي، مركز الأهرام للطباعة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٢٩٣ .

[٣] سليم الحص وآخرون، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص ٩٥ .

[٤] د. خالد محمد القاضي، مقال : ظاهرة الفساد الإشكاليات والمواجهة، مجلة أصداء الأمانة، مجلس وزراء الخارجية العرب، العدد (١٤)، نيسان/أبريل ٢٠٠٦، ص ٥٧ .

العربي جرى توقيع الاتفاقية من قِبَل (١٦) دولة عربية، وصادق عليها (١١) دولة عربية هي : " مصر، الأردن، قطر، الكويت، الإمارات، اليمن، الجزائر، ليبيا، المغرب، موريتانيا، جيبوتي، وأن مجلس الوزراء اللبناني وافق على انضمام لبنان إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بتاريخ ١٦ حزيران (يونيو) ٢٠٠٦ .

واعتبرت الاتفاقية اليوم التاسع من شهر كانون الأول/ديسمبر من كل عام يومًا دوليًا لمكافحة الفساد من أجل إذكاء الوعي بمشكلة الفساد، ومن المفيد في هذا النطاق إجراء مواءمة بين أحكام التشريعات للدول الأطراف مع أحكام الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد؛ لاحتوائها على معايير وأحكام وتدابير وقواعد قانونية يمكن تطبيقها من كافة الدول الأعضاء، ومما تجدر الإشارة إليه أن الاتفاقية اشتملت على العديد من الأهداف والمبادئ والقيم، والتي سوف يتناولها الباحث وفق الفروع التالية :

الفرع الأول

وسائل تعبير ارتضاء الدولة بالمعاهدات الدولية

تبيّن عند تعبير الدول عن رضاها لقبول الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، ظهور وسائل متعددة مثل التوقيع أو التصديق أو الانضمام، وهذا ما أشارت إليه اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ [١]، في المادة (١١)، والتي نصت على : " أن تعبر الدولة عن ارتضائها الالتزام بالمعاهدة بالتوقيع عليها أو بتبادل الوثائق المكونة لها أو بالتصديق أو بالقبول أو الموافقة أو بالانضمام إليها بأي وسيلة أخرى يتفق عليها " .

والتوقيع إجراء يسبق التصديق، ويعبر عن رضا الدولة للالتزام بالمعاهدة، والحكمة من تعليق نفاذ الاتفاقية على التصديق، لإعطاء الفرصة لحكومة كل دولة لإعادة النظر في الاتفاقية قبل أن تتقيد بتنفيذها بشكل نهائي، والتوقيع له قيمة قانونية تتمثل بأن الدولة بين مرحلة التوقيع – إلى عرض المعاهدة للتصديق من قبل السلطات الدستورية المختصة –

---

[١] د. أحمد عصمت عبد المجيد، رئيس وفد جمهورية مصر العربية لدى مؤتمر الأمم المتحدة لقانون المعاهدات، وقام بترجمة نص الاتفاقية، انظر : المجلة المصرية للقانون الدولي، مجلد ٢٥، ١٩٧٠، ص ٢٨٣ وما يليها .

يفترض أن تكون حسنة النية، وأن لا تعبث بموضوع المعاهدة أو الغرض منها، وهذا ما نصت عليه المادة (١٨) من نفس الاتفاقية بعدم إفساد الغرض من المعاهدة قبل دخولها دور النفاذ .

والتصديق عمل قانوني يصدر من السلطة المختصة بعمل المعاهدات، وتعّبر فيه الدولة عن قبولها بالمعاهدات ورضاها بتنفيذها والالتزام بها بحسن نية، ونصت أيضًا الاتفاقية في المادة (٢) فقرة (ب) لأغراض هذه الاتفاقية : " التصديق أو القبول أو الموافقة أو الانضمام " تعني في كل حالة الإجراء الدولي المسمى بهذا الاسم، والذي تُثبت الدولة بمقتضاه على المستوى الدولي ارتضاءها الالتزام بالمعاهدة .

وتعبر الدول عن تصديقها على المعاهدات حسب نص المادة (١٤) من الاتفاقية، إذا كان التصديق هو وسيلة التعبير عن الارتضاء أو إذا اتفقت الدول على شرط التصديق أو ممثل الدولة وقّع مع التحفظ بشرط التصديق أو عبّرت عن ذلك أثناء المفاوضة، أما الانضمام إلى المعاهدات يعتبر تصرف قانوني تخضع بموجبه دولة لأحكام معاهدات لم تكن طرفًا فيها ابتداءً، حسب نص المادة (١٥) من نفس الاتفاقية .

الفرع الثاني

العوامل التي أدت إلى ظهور الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد

تبين من خلال البحث والدراسة بروز العديد من العوامل، التي كان لها كبير الأثر في ظهور الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد والتي تمثلت كما يلي :

١ - ملاحظة هيئة الأمم المتحدة غياب ممارسة الديمقراطية في العديد من دول العالم، خاصة حق المساءلة، وحرية الرأي والتعبير، وضياع حقوق الكثير من المواطنين داخل دولهم بسبب ولائهم السياسي أو العرقي أو الديني .

٢ - ظهور علاقات وطيدة بين الفساد وأشكال جديدة من الجرائم، كالجريمة المنظمة وغسيل الأموال وجرائم الإرهاب والجرائم الاقتصادية .

٣ – أحداث الحادي عشر من أيلول/سبتمبر، والتي على أثرها ظهر مفهوم الربط بين الإصلاح السياسي والقضاء على منابع الإرهاب، ونتيجة للضغوط الخارجية المباشرة وغير المباشرة خاصة، من جانب الولايات المتحدة الأمريكية [١].

٤ – ساعدت حركة العولمة التي أدت إلى ظهور الإيجار غير المشروع بالإنسان من خلال الرغبة في الهجرة إلى الخارج لتحسين الوضع المعيشي، نظرًا للتفاوت الشاسع في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بين الدول، مما شجع ظهور منظمات إجرامية جديدة [٢].

٥ – التغييرات العالمية المتعددة والمفاجئة، واختلال التوازن وعدم الاتساق في البناء العالمي من النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وظهور الحركات الدينية والطائفية المتطرّفة .

٦ – أصبحت آفة الفساد المتنامية تهدد أمن واستقرار الدول المتقدمة والنامية، ومعرقلة للتنمية وتظهر آثارها المدمرة على الأفراد والجماعات، مثل قضايا الإيجار بالبورصة .

٧ – يعتبر تأثير الفساد على الأفراد والمجتمعات متداخل ومتشابك ضمن حلقات متصلة مع بعضها البعض، ولا يرتبط بدولة معيّنة أو بمجتمع معيّن، فتأثيره يتجاوز الحدود الوطنية .

٨ – اختراق ظاهرة الفساد الحدود الدولية مستفيدة من الفرص الملائمة التي تجعل احتمالات الاحتفاظ بثمار الأعمال الجرمية تفوق احتمالات فرض العقاب الرادع أو التهرب من العقوبة [٣].

٩ – يتطلب تقليص الفساد إصلاحات متعددة، وإيجاد مؤسسات دولية جديدة تتعاون عبر الحدود من خلال إيجاد هيئات جديدة للمراجعة وإصدار الأحكام القضائية [٤].

---

[١] سليم الحص وآخرون، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص ٨٧ .

[٢] Louise Shelley, "Trafficking in Women: The Business Model Approach", Brwown Journal of World Affairs, vol, 1, No. 1, Summer-Fall, 2003, P. 119.

[٣] Andrei Shleifer & Robert Vishny, "Corruption", Quarterly Journal of Economics vol. 108, No. 3, August, 1993, P.P. 599 - 617.

[٤] د. سوزان روز إكرمان، الفساد والحكم، مرجع سابق، ص ٣١٥ .

الفرع الثالث

أهداف وأغراض الاتفاقية

نصّت المادة الأولى لبيان أغراض الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وهي :

أ – ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجح .

ب – ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد بما في ذلك في مجال استرداد الموجودات .

ج – تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشئون العمومية والممتلكات العمومية .

وأضاف الدكتور/ **صالح السعد** بعض الأهداف، كما يلي (1):

أ – توفير المساعدة التقنية التي يمكن أن تؤدي دورًا هامًا، بما في ذلك طريق تدعيم الطاقات، وبناءً المؤسسات وتعزيز قدرة الدول على منع الفساد ومكافحته بصورة فعالة .

ب – العمل على منع وكشف وردع الإحالات الدولية للموجودات الدولية المكتسبة بصورة غير مشروعة، وتعزيز التعاون الدولي في استرداد الموجودات .

ومن المفيد في هذا النطاق، إضافة الأهداف التالية حسب **رأي الباحث**، وهي :

أ – تبنّي وإرساء وترويج ممارسات فعّالة وعملية، للعمل على تقييم دوري للصكوك القانونية، والتدابير الإدارية ذات الصلة؛ لتقرير مدى كفاءتها لمنع ومكافحة الفساد، حسب منطوق المادة (٥) فقرة، (٢) .

ب – وضع برامج تعليمية وتدريبية متخصصة توفر للموظفين التدريب المتخصص، والمناسب لتمكينهم من أداء العمل، بشكل صحيح ومشرّف وسليم، وتوعيتهم بمخاطر الفساد، حسب منطوق المادة (٧) فقرة (د) .

---

(1) د. صالح السعد، الفساد أسبابه وسبل محاربته، مجلة أصداء الأمانة، مجلس وزراء الخارجية العرب، العدد (١٩)، بند (د–هـ)، تموز/يوليو ٢٠٠٧، ص ٦٦ .

الفرع الرابع

المبادئ والقيم في الاتفاقية

ومن خلال البحث اتضح اقتضاء بيان أهم المبادئ والقيم، التي تؤكّد على تعزيزها وترسيخها الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد؛ وهي :

أ – عدم المساس باستقلالية القضاء، واتخاذ التدابير اللازمة لتدعيم النزاهة بين أعضاء الجهاز القضائي لدرء فرص الفساد بين أعضائه، المادة (١١) فقرة (١) .

ب – العمل على تجسيد مبدأ سيادة القانون والنزاهة والشفافية والمسائلة، من خلال ترسيخ سياسات فعّالة ومنسقة لمكافحة الفساد، المادة (٥) فقرة (١) .

ج – تشجيع المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية، ومنظمات المجتمع المحلي على المشاركة في الأنشطة المختلفة لمنع ومحاربة الفساد، المادة (١٣) فقرة (١) .

د – تنمية وتعزيز التعاون العالمي والإقليمي، والثنائي بين السلطات القضائية، وأجهزة إنفاذ القانون، وأجهزة الرقابة المالية من أجل مكافحة غسيل الأموال، المادة (١٤) فقرة (٥) .

هـ – اعتماد وترسيخ وتدعيم نظام الاستخدام للموظفين المدنيين والعموميين يقوم على مبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية، مثل الجدارة والأهلية والإنصاف وضمان تناوبهم على المناصب عند الاقتضاء، المادة (٧) فقرة (١) .

و – القيام بالخطوات اللازمة لإنشاء نظم للمشتريات العمومية، وإدارة الأموال العامة تقوم على الشفافية والتنافس، وعلى معايير موضوعية في اتخاذ القرارات، على أن تراعى في تطبيقها قيم حدّيه مناسبة، المادة (٩) فقرة (١) .

ز – اتخاذ التدابير التشريعية والإدارية المناسبة؛ لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية، وتمويل الأحزاب السياسية حيثما انطبق الحال، المادة (٧) .

ح – صون السيادة الوطنية وفقًا لمبدأ عدم التدخل في الشئون الداخلية للدول الأخرى، ومبدأ تساوي الدول في السيادة وسلامة أراضيها، المادة (٤) فقرة (١) .

ط – صون وحماية المبلّغين؛ حيث تدرج الدول في نظامها القانوني الداخلي تـدابير مناسـبة لتوفير الحماية من أي معاملة لا مسوّغ لها للشخص، الذي يقوم بإبلاغ السلطات المختصة بأي فعل يعتبر من الأفعال المجرّمة في هذه الاتفاقية، المادة (٣٣) .

الأكاديمية الدولية لمكافحة الفساد :

أعلن في فيينا بتاريخ ١٣ أكتوبر ٢٠٠٨، عن تأسيس أكاديمية دولية لتـدريب مسـئولي الحكومات على استراتيجيات مكافحة الفساد بموجب اتفاق أبرم بـين مكتـب الأمـم المتحـدة لمكافحة المخدرات والجريمة، والشرطة الدوليـة (الأنتربـول)، ومـن المقـرر أن تـنظم الأكاديمية حلقات دراسية، ودورات تدريبية لكبار مسئولي تنفيذ القـانون، ومسـئولي السـلطة القضائية بدءًا من خريف عام ٢٠٠٩، وتوقع أمين عام الشرطة الدولية أن يـزور الأكاديميـة ألف طالب سنويًّا، وأن تأسيس الأكاديمية سيعزز من القدرة على منع ومحاربة الفسـاد، التـي أصبحت تتعلق بتريليون دولار سنويًّا على مستوى العالم، وسـيتم تقـديم شـهادات لطـلاب الدراسات العليا على المدى الطويل [١].

المطلب الثاني

الاتفاقيات والمؤتمرات والإعلانات المناهضة للفساد

تتعرض النساء والفتيات والأطفال إلى أعمال عنف أثناء النزاعـات المسـلحة، أو تقـديم الإغاثة الدولية، وتشمل تلك الأفعال الاغتصاب والعنف الجنسي، وكان يرتكب الفساد الجنسـي منذ القدم كوسيلة لإذلال الخصم وإخضاعه [٢]، وتعرّضت الاتفاقيات والمؤتمرات والإعلانـات الدولية إلى الفساد الجنسي الموجّهة ضد هذه الفئات الضعيفة، والتـي سـيتم إيضـاحها وفـق الفروع التالية :

---

[١] مجلة الشرق الأوسط، لندن، الثلاثاء ١٤ أكتوبر ٢٠٠٨، العدد (١٠٩١٣)، صفحة الأخبار .

[٢] اللجنة الدولية للصليب الأحمر، كتيّب تعرّف على اللجنة الدولية للصليب الأحمر، جنيف، (د.ن)، ٢٠٠٥، ص ٢٤ .

الفرع الأول

الاتفاقيات الدولية المناهضة للفساد الجنسي

دأب المجتمع الدولي على إيلاء الإيجار بالنساء والأطفال اهتمامًا خاصًا، وازداد منذ بداية القرن العشرين للحد من ظاهرة الدعارة الموجهة ضد تلك الفئات، ويقر القانون الدولي الإنساني حماية خاصة للنساء لطبيعة تكوينهن البدني والنفسي مثل [١]: الحماية الخاصة ضد الاعتداء على كرامتهن، خاصة الاغتصاب أو الإكراه على الدعارة أو البغاء القسري، والإجهاض القسري، أو كافة أنواع خدش الحياء، وثبت أن حالات اغتصاب وقعت من قبل قوات حفظ السلام الدولية، والموظفين الدوليين لفتيات في الدول المتواجدة فيها تلك البعثات، ولكن غالبًا ما يتم الصمت والتعتيم على مثل هذه الأفعال لما لها من تأثير على سمعة المجتمعات، وأن من الأسس الهامة التي يعتمد عليها لمناهضة الفساد الجنسي، وجود اتفاقيات دولية أدانت تلك الأفعال الإجرامية، ومن تلك الاتفاقيات :

١ - اتفاقيات تحريم الإيجار بالرقيق الأبيض [٢]:

ومن تلك الاتفاق الدولي لتحريم الإيجار بالرقيق الأبيض لعام ١٩٠٤، والاتفاقية الدولية لتحريم الإيجار بالرقيق الأبيض لعام ١٩١٠، الاتفاقية الدولية لتحريم الإيجار بالنساء والأطفال لعام ١٩٢١، والاتفاقية الدولية لتحريم الإيجار بالنساء البالغات لعام ١٩٣٣، والاتفاقية الدولية لتحريم الإيجار بالرقيق الأبيض لعام ١٩٤٩، والاتفاقية الدولية لتحريم الإيجار بالرقيق الأبيض لعام ١٩٤٩، ودرجت الاتفاقيات الدولية على استخدام مصطلح الإيجار بالرقيق الأبيض، لتمييزه عن الإيجار بالرقيق الأسود، وتم إبرام اتفاقية حظر الإيجار بالأشخاص واستغلال دعارة الغير، التي أقرتها الجمعية العامة بقرار رقم (٣١٧/د-٤)، في ١٩٤٩/١٢/٢، والتي دخلت مرحلة النفاذ ١٩٥١/٧/٢٥ [٣]، واعتبرت الاتفاقية

---

[١] بييترو فيري، قاموس القانون الدولي للنزاعات المسلحة، ترجمة : منار وفا، ذكره شريف عتلم في مؤلفه القانون الدولي الإنساني دليل للأوساط الأكاديمية، منشورات اللجنة الدولية للصليب الأحمر، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٢٦٨ .

[٢] د. سوسن تمرخان بكه، الجرائم ضد الإنسانية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٤١٨ .

[٣] د. محمود بسيوني، د. محمد الدقاق، د. عبد العظيم وزير، حقوق الإنسان الوثائق العالمية والإقليمية، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٨، ص ١٥١ .

استغلال دعارة الغير من الجرائم الدولية؛ حيث حاربت الاتفاقية تجارة الرقيق الأبيض، وهو اصطلاح يطلق على أعمال الدعارة، واستغلال الأشخاص في هذا المجال لإفسادهم جنسيًّا [١]، وتعتبر من أهم الاتفاقيات في مجال تجريم الإيجار بالأشخاص لأغراض الدعارة .

وتبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة الاتفاقية المناهضة للجريمة المنظمة عبر الدول في ٢٠٠٠/١١/١٥، وتبنت كذلك البروتوكولين حول الإيجار بالأشخاص، وتهريب المهاجرين، ويعتبر البروتوكول الخاص بالإتجار بالأشخاص الوثيقة القانونية الدولية الأولى التي تعرّف الإيجار بالأشخاص [٢]، وحسب المادة الثانية من البروتوكول يعاقب على " كافة أشكال الإيجار بالأشخاص ...، أو أي شكل آخر من أشكال الإكراه أو الغش أو إساءة استخدام السلطة بهدف استغلالهم في الدعارة، أو غيرها من الاستغلال الجنسي ...، والممارسات الشبيهة به " .

٢ - اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرآة لعام ١٩٧٩ :

إن اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرآة، والتي اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بقرارها رقم ١٨٠/٣٤، بتاريخ ١٨ كانون الأول ١٩٧٩، والتي خصصت حماية للمرآة، وطلبت من الدول اتخاذ التدابير المناسبة لمكافحة جميع أشكال الإيجار بالمرآة واستغلالها في البغاء [٣].

٣ - اتفاقية حقوق الطفل لعام ١٩٨٩ :

وتوسعت اتفاقية حقوق الطفل في الحماية الخاصة ضد الجرائم الجنسية، التي ترتكب بحق الأطفال، وأوجبت على الدول الأطراف بأن تحمي الطفل من أي شكل من أشكال العنف

---

[١] د. حسن سعد عيسى، الحماية الدولية لحق الإنسان في السلامة الجسدية، (دراسة مقارنة)، مجموعة رسائل دكتوراه، مكتبة جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، عمان، (د.ت)، (د.ن)، ص ٣٣٢ .

[٢] Murphy, Sean D, International Trafficking In Persons Especially Women & Child – The A.J.I.L, volume, 95, No. 2, Apr, 2001, P. 407 .

[٣] شريف عتلم ومحمود عبد الواحد، موسوعة القانون الدولي الإنساني، الطبعة السادسة، منشورات الصليب الأحمر، القاهرة، ٢٠٠٥، ملحق الاتفاقية .

الجنسي أو الانتهاك الجنسي، وعلى الدول الأطراف أن تتخذ بوجه خاص كافة التدابير الوطنية والثنائية والمتعددة الأطراف لكي تمنع الأفعال التالية [١]:

أ. تلتزم الدول بعدم حمل وإكراه الطفل على تعاطي أي نشاط جنسي غير مشروع .

ب. لا يجوز الاستخدام الاستغلالي للأطفال في الدعارة والممارسات الجنسية الأخرى .

ج. لا يجوز الاستخدام الاستغلالي للأطفال في العروض والمواد الداعرة .

الفرع الثاني

المؤتمرات المناهضة للفساد الجنسي [٢].

عقدت العديد من المؤتمرات المناهضة للاستغلال الجنسي للأطفال، والذي أخذ يتفشى في معظم المجتمعات المعاصرة، ومن أبرز تلك المؤتمرات التي بحثت الاستغلال الجنسي للأطفال، هي :

١ – مؤتمر إستوكهولم لمناهضة الاستغلال الجنسي التجاري للأطفال عام ١٩٩٦ :

حيث حضر المؤتمر ممثلي (١٢٢) دولة، وأكثر من (٤٠٠) منظمة غير حكومية، وكان الهدف الأساسي من عقد هذا المؤتمر، هو مناهضة الاستغلال الجنسي التجاري للأطفال الذي أخذ يتفشى في العالم، عبر وسائل الأعلام من دعايات، وأفلام داعرة للأطفال لا يراعى فيها أي نوع من الآداب أو الاحترام لهؤلاء الأطفال الآبريا، ومما ورد في هذا الإعلان ما يلي [٣]:

أ. أن يكون لكل طفل الحق في الحماية من كل أشكال الاستغلال الجنسي التجاري .

ب. يعتبر الاستغلال الجنسي للأطفال خرق صارخ لحقوق الطفل واعتداء على كرامته .

ج. يعتبر الفقر من العوامل والأسباب الرئيسة المؤدية إلى استغلال الأطفال جنسيًّا .

---

[١] شريف عتلم، موسوعة القانون الدولي الإنساني، مرجع سابق، ص ٥٤٢ .

[٢] صالح دوّاس الخوالده، رسالة ماجستير غير منشورة، مركز إيداع وتبادل الرسائل، الجامعة الأردنية، بعنوان : الحماية الخاصة للنساء والأطفال من آثار النزاعات المسلحة في ضوء قواعد القانون الدولي الإنساني، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، الأردن، ٢٠٠٧، ص ١٥١ – ١٥٣ .

[٣] د. فاطمة زيدان، مركز الطفل في القانون الدولي، أطروحة دكتوراه مقدمة لجامعة الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٢٥٦ – ٢٥٨.

د. أن الاستغلال الجنسي للأطفال يمكن أن يعصف بكافة نواحي النمو للطفل، ومنها النمو العقلي والجسدي والنفسي والاجتماعي للطفل طيلة حياته .

هـ. أوجب المؤتمر على الدولة والأسرة القضاء على الاستغلال الجنسي التجاري للأطفال .

٢. مؤتمر مناهضة الاستغلال الجنسي التجاري للأطفال في يوكوهاما – اليابان عام ٢٠٠١ [١].

عقد المؤتمر من ١٧ –٢٠/١٢/٢٠٠١؛ حيث عقدت ستة اجتماعات إقليمية تحضيرية، وتمثلت الأهداف المعلنة في المؤتمر الثاني في يوكوهاما بأن يتم تعزيز وتنفيذ خطة العمل في المؤتمر العالمي الأول في استوكهولم لعام ١٩٩٦، واستعراض التقدم المنجز منذ ذلك المؤتمر، وما هي العيوب والثغرات في التنفيذ وتبين أن المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص هي التي بذلت الجهود والخطوات الفعلية العملية لتنفيذ ما ورد في مؤتمر ١٩٩٦، وتبين أن معظم الحكومات لم تقوم بأي تقدم يذكر، وتبين أن القليل من تلك الحكومات اعتمد خطة وطنية لمكافحة الاستغلال الجنسي التجاري للأطفال، ولكن لم تقوم برصد أي مبالغ مالية لمكافحة هذه الآفة وتنفيذ خططها .

الفرع الثالث

الإعلانات العالمية

١ – الإعلان العالمي لحماية المرآة والطفل في **حالات الطوارئ والنزاعات المسلحة ١٩٧٤ :**

إن الإعلان العالمي لحماية المرآة والطفل في حالات الطوارئ والنزاعات المسلحة لعام ١٩٧٤ في ١٤ ديسمبر لعام ١٩٧٤، (بالرغم من أن الإعلان غير ملزم)، طالب الدول الأعضاء صراحة أن تراعي المعايير والمبادئ التي تحرّم الاعتداء عليهم جنسيًّا [٢].

---

[١] http//www.ecpat.net UN. Doc. E\CN.4. 2000/ 88, P. 14.

[٢] د. كمال حماد، النزاع المسلح والقانون الدولي العام، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، الطبعة الأولى، ١٩٩٧، ص ١١٤ – ١١٥ .

٢ – إعلان القاهرة عام ١٩٩٩ :

أن وضع المرآة أخذ حيزًا من المناقشات في المؤتمرات والندوات الدولية والوطنية، وتطوّر بشكل ملموس بعد المؤتمر الإقليمي العربي، بمناسبة الاحتفال باليوبيل الذهبي لاتفاقيات جنيف، الذي عقد في القاهرة من ١٤ إلى ١٦ تشرين أول ١٩٩٩؛ حيث أقر المؤتمرون في الإعلان ما يخص وضع النساء والأطفال وحمايتهم، والذي نُصَّ عليه في البند الرابع من إعلان القاهرة " بالسهر على كفالة احترام القانون الدولي ومبادئه، والعمل على الحد من الانتهاكات الجسيمة " [١].

ومن الإعلانات التي صدرت بعد إعلان جنيف لعام ١٩٢٤ الخاصة للعناية بالطفل ما يلي [٢]:

١- إعلان حقوق الطفل لعام ١٩٥٩ .

٢- الإعلان العالمي لبقاء الطفل وحمايته ونمائه لعام ١٩٩٠ .

٣- الإعلان بشأن حقوق الطفل ورعايته في الإسلام لعام ١٩٩٤ .

٤- الإعلان الأفريقي حول مستقبل الطفل لعام ٢٠٠٢ .

٥- إعلان عالم جدير بالأطفال عام ٢٠٠٢ .

٦- الإطار العربي لحقوق الطفل لعام ٢٠٠١ .

وعالج النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية ١٩٨٨ موضوع حماية الأطفال من جرائم الاغتصاب الجنسي، في المادة (٧)، فقرة (ز)، ويدخل ضمن اختصاص المحكمة في الجرائم ضد الإنسانية، والتي تشمل جرائم الاغتصاب أو الاستعباد الجنسي أو لإكراه على البغاء أو الحمل القسري، أو الإجهاض القسري، أو أي شكل من أشكال العنف الجنسي على درجة من الخطورة، ويسري ذلك على الفتيان والفتيات الصغار [٣].

---

[١] د. حسان ريشة، القانون الدولي الإنساني الواقع والطموح، اللجنة لدولية للصليب الأحمر، مطبعة الداودي، دمشق، ٢٠٠١، ص ١٤٤ .

[٢] غسان خليل، تعزيز آليات حماية حقوق الطفل في النزاعات المسلحة، الندوة الإقليمية حول الطفولة، بيروت، ٢٤-٢٧/٤/٢٠٠١، ص ٢٧ .

[٣] د. أشرف فايز اللمساوي، النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٦ .

٣ – إعلان فيينا بشأن الجريمة والعدالة لعام ٢٠٠٠ :

إعلان فيينا بشأن الجريمة والعدالة في مواجهة تحديات القرن الحادي والعشرين، الصادر عن مؤتمر الأمم المتحدة العاشر لمنع الجريمة، ومعاملة المجرمين المنعقد في فينا من ١٠ إلى ١٧ أبريل ٢٠٠٠، وتضمّن إعلان فيينا [١]، " أن الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، إذ يساورها القلق إزاء الأثر الذي يتركه ارتكاب جرائم خطيرة ذات طبيعة عالمية على المجتمعات، واقتناعًا بضرورة التعاون الثنائي والإقليمي والدولي في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية، واقتناعًا بأن وجود برامج وافية للوقاية، وإعادة التأهيل تمثل ضرورة أساسية لأي استراتيجية فعالة لمكافحة الجريمة، وبأنه ينبغي لتلك البرامج أن تراعي العوامل الاجتماعية والاقتصادية التي تجعل الناس أكثر تعرضًا للانخراط في السلوك الإجرامي، وتزيد من احتمال انخراطهم فيه، وأن وجود نظام وعدالة جنائية يتصف بالإنصاف والمسئولية والأخلاقية والفعالية، يمثل عامًلا هامًا في تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية والأمن الإنساني "، وتقرر اتخاذ تدابير منسقة أكثر فاعلية بروح من التعاون الدولي، لمكافحة مشكلة الجريمة العالمية، وكان ذلك من خلال إعلان فيينا بشأن الجريمة والعدالة لمواجهة تحديات القرن الحادي والعشرين، وورد في الإعلان في البند (١٥) ما يلي : " نعلن التزامنا باتخاذ تدابير دولية مشددة لمكافحة الفساد، تستند إلى إعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية ...، والمدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين ...، والاتفاقيات الإقليمية ذات الصلة والمحافل الإقليمية والدولية، ونشدد على أن هناك حاجة ماسة إلى وضع صك قانوني دولي فعال لمكافحة الفساد، يكون مستقلا عن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، وندعو لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية أن تطلب من الأمين العام أن يقدم إليها في دورتها العاشرة بالتشاور مع الدول، استعراضًا وتحليلًا دقيقين لكل الصكوك الدولية ذات الصلة وتوصيات بهذا الشأن، كجزء من الأعمال التحضيرية لوضع ذلك الصك، وسوف ننظر في دعم البرنامج العالمي لمكافحة الفساد الذي وضعه

---

[١] انظر الموقع الإلكتروني (إعلان فيينا بشأن الجريمة والعدالة لعام ٢٠٠٠) :

http://www.aihr.org.tn/arabic/convinter/Conventions/HTML/decVienneCrime2000htm

المركز المعني بمنع الإجرام الدولي، ومعهد الأمم المتحدة الإقليمي لأبحاث الجريمة والعدالــة "

.

المطلب الثالث

اتفاقيات دولية أخرى

ومن أهم الاتفاقيات الدولية، التي ظهرت في مجال مكافحة الفساد بمختلف أشكاله، ما يلي [١]:

١ – اتفاقية منع الإيجار بالبشر والقوادة بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٣١٧/د/٢٤ .

٢ – الاتفاقية الدولية بشأن العقاقير المخدرة عام ١٩٦١ .

٣ – الاتفاقية الدولية بخصوص المواد المؤثرة على العقل لعام ١٩٧١ .

٤ – الاتفاقية الدولية لمنع ومعاقبة الإرهاب الذي يأخذ صور الجرائم ضد الأشخاص ١٩٧١ .

ومن خلال البحث تبيين وجود اتفاقيات حديثة خاصة لمكافحة الفساد مثل [٢]:

١. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية .

٢. الاتفاقية المشتركة بين البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد ١٩٩٦ .

٣. بروتوكول اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد ستراسبورغ ١٩٩٩ .

٤. اتفاقية منظّمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لمكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، التي تمّ تبنّيها في ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧ .

---

[١] د. حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، مرجع سابق، ص ٨٧ .

[٢] http://www.nscoyemen.com/index3.php?id2=105&id=7.

المبحث الثاني
جهود المنظمات الإقليمية الناشطة
في مكافحة الفساد

توجد إلى جانب اتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد مجموعة من الاتفاقيات الإقليمية العديدة، والتي تشكّل أيضًا مرجعًا مهمًا ودليلًا قويًّا على تعاظم الإدراك لمخاطر الفساد، وازدياد الإصرار على مكافحته بفعاليّة وجدّية على المستويات الإقليمية، وإن لم ترق إلى شمولية وعالمية اتفاقية الأمم المتّحدة، وقد كانت القارة الأمريكية أول البادئين في عملية تطوير اتفاقية متعدّدة الأطراف لمكافحة الفساد، وسوف يتم بحث تلك الجهود ضمن المطالب التالية :

المطلب الأوّل
المنظمات الإقليمية لمكافحة الفساد

ظهرت العديد من المنظمات الإقليمية لمكافحة الفساد، والتي سنتناولها ضمن الفروع التالية :

الفرع الأوّل
اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد

كانت البداية في آذار/مارس ١٩٩٤، عندما وجه الرئيس الأمريكي " بل كلينتون "، الدعوة إلى رؤساء نصف الكرة الغربي لحضور اجتماع لمناقشة جدول أعمال، وكان من أهداف الدعوة الأمريكية القيام بعمل مناهض للفساد، ولم يطلب الرئيس الأمريكي صراحة إدراج جدول الأعمال مبادرة لمناهضة الفساد، ولكن في اجتماع قمة الدول الأمريكية الذي عقد في ميامي كانون الأول ديسمبر ١٩٩٤، وافق قادة (٣٤) بلدًا من القارتين الأمريكيتين باستثناء كوبا على إعلان مبادئ، وخطة عمل لتدعيم التعاون والتكامل الاقتصادي، وتدعم الديمقراطية بوضع خطة لمكافحة الفساد، وتم اعتماد اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد في ٢٩

آذار/مارس ١٩٩٦ في كاراكاس، بعد أقل من سنة من اقتراحها ووقعها ممثلو (٢١) بلدًا في جلسة خاصة [١].

وتعتبر أول وثيقة من نوعها تقنن التدابير المناهضة للفساد، ووقعت الولايات المتحدة على الاتفاقية في حزيران /يونيو ١٩٩٧، وتدعوا الاتفاقية إلى تجريم الفساد والرشاوى المحلية والدولية على المستوى القاري للأمريكيتين، وما هي الإجراءات الوقائية لمكافحته [٢]، وتشجع الاتفاقية اشتراك القطاع الخاص في الجهود المبذولة لمكافحة الفساد .

ومما تجدر الإشارة إليه أن أول مبادرة لشجب الفساد في الدول الأمريكية، كانت من الرئيس الأمريكي " جيمي كارتر " عام ١٩٧٧؛ حيث تبنت الولايات المتحدة الأمريكية قانون مكافحة الفساد خارج حدود الدولة (The Foreign Corrupt Practices Act)، الذي يعاقب جميع الأفراد والشركات الأمريكية التي تقدم رشوة لأي مسئول رسمي خارج الولايات الأمريكية المتحدة [٣].

واتفاقيّة دول القارّة الأمريكية لمكافحة الفساد، التي تمّ تبنّيها في ٢٩ آذار/مارس ١٩٩٦، لتدخل حيّز النفاذ في ٦ آذار/مارس ١٩٩٧، وكان قد وقّعت عليها (٣٤) دولة وصدّقت عليها (٣٣) منها، وقد تمّ إيجاد آلية لمراقبة تنفيذ الاتفاقية في ٢٠٠١، وتبع ذلك نشوء اتفاقية منظّمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لمكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، التي تمّ تبنّيها في ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧، لتدخل حيّز النفاذ في ١٥ شباط/فبراير ١٩٩٩، وقد وقّعت وصدّقت عليها (٣٦) دولة هي الدول الثلاثين الأعضاء في المنظمة، وسبع دول أخرى من خارجها هي الأرجنتين، واستونيا، والبرازيل، وبلغاريا، وتشيلي، وجنوب أفريقيا وسلوفينيا، وتركّز اتفاقية منظّمة التعاون والتنمية الاقتصادية حصريًّا على جانب العرض (supply side) لمسألة رشوة الموظفين العموميين

---

[١] كيمبرلي أن اليوت، ترجمة : محمد إمام، الفساد والاقتصاد العالمي، مركز الهرم للترجمة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٢٩٤ .

[١] د. خالد القاضي، ظاهرة الفساد الإشكاليات والمواجهة، مرجع سابق، ص ٥٨ .

[3] Robert Leiken, "Controlling the Global Corruption Epidemic", No.105, winter 1997, P. 55.

الأجانب وتعاقب عليه، وتسمح للدول الأطراف في الاتفاقية بتنسيق الجهود لتجريم هذا الفعل، وهي تتميّز بإقرارها آلية فعّالة لمراقبة تنفيذ الاتفاقية، وجاء في ديباجة الاتفاقية المشتركة بين البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد، " أن الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية، واقتناعا منها بأن الفساد يقوض شرعية المؤسسات العمومية، وينال من قيم المجتمع الأخلاقية، وكذلك يؤثر في التنمية الشاملة للشعوب، وبالنظر إلى أن الديمقراطية التمثيلية شرطًا أساسيًّا لتحقيق الاستقرار والسلام والتنمية في المنطقة، يقتضي مكافحة كل شكل من أشكال الفساد في أداء الوظائف العمومية، وقد اقتنعت بأن محاربة الفساد وتعزيز المؤسسات الديمقراطية يمنع التشوهات في الاقتصاد، والأخطاء في الإدارة العامة، والأضرار التي قد تلحق بالمجتمع، وإذ تدرك أن الفساد هو في كثير من الأحيان أداة تستخدم من قبل الجريمة المنظمة لإنجاز مقاصدها، واقتناعًا منها بأهمية جعل الناس في بلدان المنطقة تدرك هذه المشكلة، الأمر الذي يتطلب اتخاذ إجراءات منسقة من جانب الدول لمكافحته على نحو فعال، واقتناعا منها بضرورة الإسراع باعتماد صك دولي لتشجيع وتسهيل التعاون الدولي في مكافحة الفساد وخطورتها، وعلى الحاجة إلى تعزيز مشاركة المجتمع المدني في منع ومحاربة الفساد، وبخاصة في اتخاذ الإجراءات المناسبة ضد الأشخاص الذين يرتكبون أعمال الفساد في أداء الوظائف العمومية، أو أعمال تتعلق على وجه التحديد مثل هذا الأداء، فضلًا عن التدابير المناسبة، فيما يتعلق العائدات المتاتيه من هذه الأفعال، وإذ يساوره بالغ القلق إزاء زيادة المستمرة في الصلات القائمة بين الفساد، والعائدات الناتجة عن الإيجار غير المشروع بالمخدرات، والتي تهدد بتقويض التجارة المشروعة والأنشطة المالية على جميع المستويات، وإذ تضع في اعتبارها مسئولية الدول لتقديم الأشخاص الفاسدين للمساءلة من أجل مكافحة الفساد، والتعاون مع بعضها البعض لتنسيق جهودها في هذا المجال، وأن تكون فعالة لمنع وكشف ومعاقبة مرتكبيها، والقضاء على الفساد في أداء الوظائف العمومية "[1].

---

[1] اعتمدت في ديباجة الاتفاقية المشتركة بين البلدان الأمريكية في الجلسة العامة الثالثة، المعقودة في ٢٩ آذار/مارس ١٩٩٦ .

للمزيد انظر الموقع الالكتروني :

http://www.biac.org/pubs/antibribery_resource/section_1.htm&prev=/trans2BCorruptionn

الفرع الثاني

اتحاد الدول الأوروبية

حيث اعتبر وزراء العدل الأوروبيين في اجتماعهم الذي عقد في مالطا عـــام ١٩٩٤، أن الفساد يشكل خطرًا جديًّا على الديمقراطية وحكم القانون، وعلى حقوق الإنسان، وبعد ذلك قام مجلس الوزراء الأوروبي بانتخاب لجنة يكون من مهامها ما يلي [١]:

١ – اقتراح إجراءات ملائمة للحد من ظاهرة الفساد .

٢ – وضع برنامج عمل على الصعيد الدولي لمحاربة الفساد .

٣ – وضع التوصيات والمقترحات ذات العلاقة بظاهرة الفساد .

وفي كانون الأول/ديسمبر١٩٩٥، أكمل الاتحاد الأوروبي بروتوكول حمايـــة المصـــالح المالية للمجتمعات الأوروبية، والذي يلزم البلدان الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بتجريم فســاد نوعين من المسئولين هم [٢]: المسئولون الأوربيون، ومسئولو الدول الأعضاء الأخرى .

وبذلت اللجنة الجهود المناسبة وقامت بوضع التوصيات المهمـــة، والتـــي أصـــبحت فـــي وقت لاحق جزءًا مهمًا من اتفاقية تتعلق بالقانون الجنائي، وفي أوروبا هناك اتفاقيتـــا مجلـــس أوروبا (الجزائية والمدنية) لمكافحة الفساد اللتان تمّ تبنيّهمـــا علـــى التـــوالي، الأولـــى فـــي ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٨، والثانية في ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩، ودخلتـــا حيّـــز النفاذ في ١ تمّوز/يوليو ٢٠٠٢، و١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣، وقد وقّعت على الاتفاقيـــة الأولى (٤٨) دولة وصدّقت عليها (٣٥) دولة، أمّا الاتفاقية الثانية فوقّعت عليهـــا (٤١) دولـــة وصدّقت عليها (٢٧) دولة، وتتشارك الاتفاقيتان في آلية واحدة لمراقبـــة التنفيـــذ، وتضـــمنت الاتفاقية تعريفًا للفساد ينطبق على طائفة من الأعمال؛ مثل [٣]:

---

[١] د. داود خير الله، الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها، العدد (٣٠٩)، مجلة المستقبل العربي، مركـــز دراسات الوحدة العربية، لبنان، ٢٠٠٤، ص ٨٨ .

[٢] كيمبرلي أن اليوت، الفساد والاقتصاد العالمي، مرجع سابق، ص ١٧٨ .

[٣] د. داود خير الله، المرجع السابق، ص ٨٨ – ٨٩ .

١. الرشوة سواء حدثت مباشرة أو غير مباشرة .

٢. شراء نفوذ صانعي القرار الرسميين .

٣. تبييض الأموال .

٤. تناولت فساد الموظفين في بعض مجالات القطاع الخاص .

٥. فساد المسئولين الكبار القضاة والموظفين في المنظمات والمحاكم الدولية .

الفرع الثالث

مبادرة الدول الأفريقية

عملت الدول الأفريقية على مواكبة الجهود الدولية المناهضة للفساد، واشتركت مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في مكافحة الفساد، وعقدت الدول الأفريقية اجتماع تم خلاله تبني خمسة وعشرون مبدأ، من ضمنها أن تلتزم الدول بإقامة مؤسسات لضمان الشفافية والمحاسبة، وحسن إدارة الأموال العامة وضمان استقلال الدوائر المكافحة للفساد، ووضع وتطبيق قواعد سلوكية يلتزم بها الموظفون الرسميون، واتخاذ إجراءات فعالة لضمان استقلال وفعالية الدوائر الخاصة بمكافحة الفساد، وتعزيز الإجراءات التي تضمن النزاهة والشفافية في المناقصات، واستدراج العروض للمشاريع العامة، وقد قامت مؤخرًا دول أفريقيا باللحاق بركب الدول الساعية إلى تعزيز مناعتها ضد الفساد، وقدرتها على محاربته من خلال تطوير اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع ومحاربة الفساد، التي تمّ تبنّيها في ١١ تمّوز/يوليو ٢٠٠٣، لتدخل حيّز النفاذ في ٤ آب/أغسطس ٢٠٠٦، وقد وقّعت عليها (٤١) دولة وصدّقت عليها (٢٤) منها، وهي تتشابه مع اتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد مع بعض النواقص، وينحصر تطبيقها في دول القارة الإفريقية، هذا وتتميّز الاتفاقية الإفريقية بإيجادها آلية لمراقبة التنفيذ حول منع الفساد ومحاربته للدول الإفريقية [١]، وهي اتفاقية ملزمة قانونًا والجرائم

---

[١] W. Paatii, Raj, Kishor, "Combating Corruption : A comparative Review of Selected Legal Aspect of State Practices and Major International Initiative, 2004, P.P. 75 - 76.

المشمولة فيها هي الرشوة، سواء كانت محلية أو أجنبية، وتحويل الممتلكات من جانب الموظفين العموميين، والمتاجرة بالنفوذ، والإثراء غير المشروع، وغسل الأموال والممتلكات والإخفاء، وتنص الاتفاقية على الوقاية والتجريم، والتعاون الإقليمي، والمساعدة القانونية المتبادلة، فضلًا عن استعادة الأصول، وآلية المتابعة والتنفيذ .

ويوفر بروتوكول دول جنوب أفريقيا لمكافحة الفساد، الذي اعتمد في عام ٢٠٠١ من جانب جميع أعضاء الجماعة (١٤) وسيلة وقائية وآليات للإنقاذ، ويهدف البروتوكول إلى تحقيق الأغراض التالية، وهي [١]:

أ) تعزيز وتطوير آليات مكافحة الفساد على المستوى الوطني .

ب) تعزيز التعاون في مجال مكافحة الفساد من جانب الدول الأطراف .

ج) مكافحة الفساد ومواءمة التشريعات الوطنية بين دول المنطقة .

ويحدد البروتوكول من ناحية التدابير الوقائية، التي تشمل وضع مدونة سلوك للموظفين العموميين والشفافية، وإنشاء وكالات مكافحة الفساد تمشيا مع اتفاقية منظمة التعاون والتنمية، ويجرّم رشوة المسئولين الأجانب العموميين، كما يتناول مسألة غسيل الأموال عن طريق السماح لمصادرة عائدات الجريمة، مما يجعل من الصعوبة الاستفادة من عائدات الفساد ، كما يحدد البروتوكول آلية للتنفيذ من ناحية أخرى .

---

[١] للمزيد انظر بروتوكول دول جنوب أفريقيا لمكافحة الفساد على الموقع الإلكتروني :

http://www.biac.org/pubs/antibribery_resource/section_1.htm&prev=/trans2 BCorruptionn.

المطلب الثاني

دور الدول العربية في مكافحة الفساد

قدّمت الإدارة العربية فهمًا متطورًا يتضمن مبادئ السلوك السليم لكبار الموظفين في الدولة، فاشترطت لشغل المناصب العليا سمات إنسانية وخلقية واجتماعية وذهنية، وذكرها الماوردي من خلال ذكر أوصاف الوزراء وهي : " الأمانة حتى لا يخون، وقلّة الطمع حتى لا يرتشي، وإن يسلم فيما بينه وبين الناس من عداوة وشحناء ....، وأن لا يكون من أهل الأهواء " [1].

أما في الوقت الحاضر، تدمّر العوامل المختلفة في المجتمع العربي فاعلية الاستراتيجية العربية لمكافحة الفساد، وتحوّلها وتفرّغها من معناها ومضمونها الحقيقي، نتيجة تبني أيدلوجيات عقائدية دينية وثقافية واجتماعية متعددة، استنادًا إلى مبدأ الخصوصية، ولكن الأصح من وجهة نظر الباحث أن معضلة الفساد على المستوى العربي تتجاوز الحدود الوطنية، ضاربة بمبدأ الخصوصية عرض الحائط، أمام الرغبات الجامحة بلا حدود لبعض الأشخاص والساعين لهاثًا وراء جني الأموال بمختلف الوسائل .

ومن المسلّم به أن ممارسات الفساد ليست فردية أو خاصة، وإنما تتحرك من خلال ضمن أطر مؤسسية ومافيات متشابكة ومنظمة عابرة للحدود، وتؤدي إلى توزيع الدخول بشكل غير مشروع [2].

وتقتضي دراسة هذا الموضوع معالجة الدور العربي لمكافحة الفساد ضمن الفروع التالية :

الفرع الأول : جامعة الدول العربية .

الفرع الثاني : المنظمة العربية لمكافحة الفساد .

الفرع الثالث : منظمة برلمانيون عرب .

---

[1] أبو الحسن الماوردي، الأحكام السلطانية، الطبعة الثانية، مكتبة ومطبعة مصطفى البابي، القاهرة، ١٩٦٦، ص ٢٦ – ٢٧ .

[2] د. مصطفى كامل السيد، وصلاح سالم زنونة، بحث الفساد والتنمية الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٢٩٦ .

الفرع الأول

جامعة الدول العربية

إن جامعة الدول العربية تضع مكافحة الفساد في مقدمة أولوياتها، باعتبارهًا شرطًا ضروريًا لإنجاح مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولتعزيز مبادئ سيادة القانون وترسيخ الديمقراطية والحكم الرشيد، وعلى هذا الأساس ساهمت جامعة الدول العربية بفاعلية وإيجابية في جميع مراحل إعداد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ودعت الدول الأعضاء إلى التوقيع، والتصديق عليها باعتبارها آلية ضرورية لتعزيز التعاون الدولي على مكافحة هذه الظاهرة الخطيرة، ودعم الجهود الوطنية في هذا المجال، وقامت جامعة الدول العربية بعدة أنشطة، وبرامج تهدف إلى دعم الجهود الدولية للترويج لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وبحث أفضل السبل لتطبيق أحكامها على الصعيد الوطني، وتعزيز التعاون العربي والدولي، وفي هذا الإطار صدرت عنها توصيات هامة تضمنت حث الدول العربية التي لم تصادق بعد على الاتفاقية على التصديق عليها، وضرورة تبني استراتيجيات شاملة متعددة المحاور لمواجهة كافة مظاهر الفساد، وسن التشريعات ووضع الآليات الوطنية اللازمة لذلك، وسبق هذا ورشة عمل تدريبية إقليمية عقدها مكتب الأمم المتحدة بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الأردن خلال شهر ديسمبر ٢٠٠٧، حول منهجيات التقويم الذاتي الخاص بالاتفاقية، كما شاركت جامعة الدول العربية في ورشة العمل الإقليمية، التي نظمها مكتب الأمم المتحدة في القاهرة خلال شهر ديسمبر ٢٠٠٧، حول التعاون القانوني الدولي لمكافحة الفساد، وفي إطار تعزيز فاعلية تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على الصعيد الإقليمي، أعدت لجنة مشتركة من مجلسي وزراء العدل والداخلية العرب مشروع اتفاقية عربية لمكافحة الفساد، ومشروع قانون عربي استرشادي لمكافحة الفساد يوجدان في طور المراجعة النهائية قبل اعتمادهما من المجلسين، كما اعتمد مجلس وزراء العدل العرب قانونًا عربيًا استرشاديًّا للتعاون القضائي الدولي في المسائل الجنائية، وفي هذا المجال أيضًا حققت

الدول العربية خطوات مهمة في سن وتطوير تشريعاتها الوطنية الخاصة بمكافحة الفساد، ومنها المملكة الأردنية الهاشمية [1].

ومن المفيد في هذا النطاق الإشادة بالجهود الدءوبة لجامعة الدول العربية، التي كانت متناسقة مع جهود المجتمع الدولي لمكافحة الفساد قبل صدور الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد وبعد ظهورها، ففي عام ١٩٨٧ أعدّ المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب دراسة لمكافحة الفساد، جاء فيها الحث على ضرورة الاعتراف بخطر الفساد الإداري في جميع مستوياته، ومن الضروري الاعتراف بالفساد الإداري، وآثاره الاجتماعية والاقتصادية، كمرض خطير يهدد الكيان الإداري السياسي والاقتصادي للدول النامية، ويحاول القضاء على المنجزات التنموية والحضارية للمجتمع لدرجة أنه يمكن القول : " إن الفساد أفيون الشعوب " [٢].

وقام الباحث بمراجعة الإدارة القانونية لجامعة الدول العربية في القاهرة/١٤ ثكنات المعادي عدة مرات، خلال الأعوام ٢٠٠٩/٢٠١١، ومواكبة مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، وتم السماح لي بالكتابة من مسودة المشروع، واتفق المشاركون في الاجتماع المشترك لخبراء مجلسي وزراء العدل والداخلية العرب، بمقر الأمانة العامة لجامعة الدول العربية في القاهرة، بتاريخ ٢٠٠٩/٦/١٠، على مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، وتم وضع المشروع بصورته النهائية بعد ست سنوات من الاجتماعات والمناقشات، وتم رفعه لمجلس وزراء العدل ليتم في مارس ٢٠١٠ النظر في إقراره، والتوقيع عليه ليكون أول اتفاقية عربية لمكافحة الفساد بعد الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد الموقعة عام ٢٠٠٣، والمشروع صار بشكله النهائي، وحررت الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بتاريخ ٢٠١٠/١٢/٢١، وأن هذه الاتفاقية لا تختلف كثيرًا عما ورد في الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد التي وقعت وصادقت

---

[1] د. محمد رضوان بن خضراء، المستشار القانوني للأمين العام في كلمة جامعة الدول العربية أمام المؤتمر الإقليمي حول تعزيز التعاون بين هيئات مكافحة الفساد، وتطوير الآليات الوقائية، المملكة الأردنية الهاشمية، عمان، ٢٩-٣٠ تموز/ يوليو ٢٠٠٨.

[1] مجلس وزراء الداخلية العرب، مكافحة الفساد الإداري، وثائق الدورة السادسة لمجلس وزراء الداخلية العرب تونس، ١- ١٩٨٧/١٢/٣، ص ١٥ .

عليها عدد من الدول العربية، لكنه تم المحاولة من خلال المشروع العربي إعطاء الاتفاقية العربية في بعض موادها شيئًا من الخصوصية العربية، لكن الأهداف المنشودة هي الحد من ظاهرة الفساد ومكافحة هذه الجريمة العالمية [1].

والهدف من المشروع العربي هو تعزيز التنسيق والتعاون المتبادل، وتضافر الجهود للحد من ظاهرة الفساد، كخطوة مهمة ولتساهم في الحد من هذه الظاهرة في المجتمعات العربية، وتعزيز التعاون العربي كذلك مع الدول الإقليمية والدولية في إطار الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد .

وفي ٢١/ حزيران ٢٠٠٩ ذكرت وكالة الأنباء الأردنية بترا أن هيئة مكافحة الفساد الأردنية شاركت في اجتماعين لمراجعة مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، والاتفاقية العربية لمكافحة غسيل الأموال، وتمويل الإرهاب، الذي عقد في القاهرة خلال الفترة من ١٥- ٢٠٠٩/٦/١٨ .

ومثل الهيئة في الاجتماع الأول عضو مجلس الهيئة محمد العضايلة؛ حيث تمت المراجعة النهائية لمشروع الاتفاقية، والتي رُفعت إلى مجلس وزراء العدل والداخلية العرب للنظر في إقراره والمصادقة عليها، وذلك مثّل الهيئة في الاجتماع الآخر عضو مجلس الهيئة علي الضمور؛ حيث تم الانتهاء من إعداد مشروع الاتفاقية من قبل الخبراء، وتم رفعها إلى مجلس وزراء العدل والداخلية العرب للنظر في إقرارها والمصادقة عليها، وتأتي الاجتماعات استكمالًا لاجتماعات سابقة جرى خلالها التداول والمناقشة تمهيدًا لإقرار الاتفاقيتين [2].

وإن مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد جاء بعد دراسة واسعة ومتأنية، وبعد تقييم من قبل جامعة الدول العربية، وللدلالة على ذلك ثمة قرارات تم اتخاذها من قبل الجامعة بهذا الخصوص قبل وبعد صدور الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، ومن أهم تلك القرارات، ما يلي :

البند الأول : قرارات الجامعة العربية قبل صدور الاتفاقية الدولية .

---

(1) http://www.alwatanvoice.com/arabic/content-138646.html.

انظر أيضًا الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد ٢٠١٠ .

(٢) http://www.petra.gov.jo/Artical.aspx?Lng=2&Section=8&Artical=11741.

أولًا : قرار بشأن المواقف العربية تجاه مشروع اتفاقية الأمم المتحدة، الشاملة لمكافحة الفساد :

أصدر مجلس وزراء العدل العرب قرار رقم (٤٥٦) دورة ١٨، بيروت، ٢٤ – ٢٥ تشرين أول أكتوبر ٢٠٠٢ قرارًا يقضي بضرورة التنسيق بين أمانتي مجلس وزراء العدل والداخلية لإعداد مشروع اتفاقية عربية لمكافحة الفساد وعرضها على المكتب والمجلس في دورتهما القادمة، وذلك بشأن المواقف العربية تجاه مشروع اتفاقية الأمم المتحدة الشاملة لمكافحة الفساد، وأن مجلس وزراء العدل العرب يقرر [1]:

١ – الإحاطة بنتائج اجتماعات اللجنة المختصة التي شكلتها الجمعية العامة للأمم المتحدة لإعداد مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .

٢ – دعوة الدول العربية التي لم توافِ الأمانة الفنية بملاحظاتها وتصوراتها حول مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى القيام بذلك .

٣ – عقد اجتماع للجنة أو خبراء وممثلي الدول العربية لتنسيق المواقف العربية بشأن المؤتمرات والاتفاقيات الدولية، وذلك لدراسة مشروع الاتفاقية في ضوء ملاحظات الدول الأعضاء، وإعداد تقرير وتوصيات للاسترشاد بها من قبل الوفود العربية خلال اجتماعات اللجنة المخصصة في فيينا .

٤ – تكليف الأمانة الفنية بمتابعة التنسيق العربي على هامش هذه الاجتماعات، وتقديم تقرير عن نتائجها إلى المكتب التنفيذي والمجلس في دورته القادمة .

أ . تقدير الجهود التي يبذلها مجلس وزراء الداخلية العرب في سبيل إعداد اتفاقية عربية لمكافحة الفساد .

ب. التنسيق بين أمانتي المجلسين لإعداد مشروع الاتفاقية المذكورة، وعرضها على المجلسين للنظر في إقرارها .

ثانيًا : قرار رقم (٥٠٦) في الدورة (١٩) .

---

[1] جامعة الدول العربية، مجلس وزراء العدل العرب، التقرير والقرارات قرار رقم (٤٥٦)، دورة ١٨، بيروت، ٢٤ – ٢٥ تشرين أول أكتوبر ٢٠٠٢ .

أصدر مجلس وزراء العدل العرب هذا القرار في الدورة (١٩)، الذي يقضـــي بمواصـــلة التنسيق بين الأمانة الفنية للمجلس والأمانة العامة لمجلس وزراء الداخليـــة العـــرب، لإعـــداد مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد وعرضه في الدورة القادمة .

ثالثًا : القرار رقم (٣٩٦) تاريخ ٢٠٠٣/١/١٤ .

أصدر مجلس وزراء الداخلية العرب قرارًا برقم (٣٩٦) في دورته العشرين (٢٠)، يقضي بالطلب من الأمانة العامة إحالة مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد على الدول العربية لإبداء الرأي، والموافقة على تشكيل لجنة مشتركة من خبراء المجلسين .

وناقش وزراء الداخلية مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد في اجتماعهم الذي استمر لمدة يومين العديد من القضايا، ومن بينها مشروع اتفاقية عربية لمكافحة الفساد، باعتباره ظاهرة عابرة للحدود الوطنية، وأعربت الدول العربية عن قلقها إزاء خطورة المشاكل الناشئة عن الفساد التي تهدد استقرار المجتمعات وأمنها، وتعرض القيم الديمقراطية والأخلاقية، وتعرض التطور الاجتماعي والسياسي للخطر، كما تعبر عن قلق الدول العربية إزاء الصلات القائمة بين الفساد، وغيره من أشكال الجرائم الاقتصادية والجريمة المنظمة والإتجار غير المشروع بالمخدرات بما في ذلك غسيل الأموال، ويتضمن مشروع الاتفاقية قواعد تساعد على قمع الفساد، وتعزيز التعاون في مكافحته بمزيد من الفعالية، وكذلك ما يتعين على كل دولة أن تعتمده من تدابير تشريعية لتجريم أفعال الفساد، وغسيل الأموال الناتجة عنها، بالإضافة إلى خطوات الملاحقة، والمحاكمة والإجراءات والتدابير اللازمة لكي تمارس الدولة ولايتها القضائية، وتدابير المنع والمكافحة، وشروط تسليم المتهمين والمحكوم عليهم وغيرها، بما يؤدي إلى قمع الفساد وتعزيز التعاون في مكافحته [١].

البند الثاني : قرارات بعد صدور الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، نذكر منها ما يلي :

أولًا : قرار رقم (٥٥٧)، الدورة رقم (٢٠)، تاريخ ٢٠٠٤/١١/٢٩ .

بشأن مشروع القانون العربي النموذجي لمكافحة الفساد يقرر :

١. تعميم مشروع القانون العربي النموذجي لمكافحة الفساد على وزارات العدل العربية، لإبداء ملاحظاتها بشأنه وموافاة الأمانة العامة لمجلس وزراء الداخلية العرب، بما يرد من ملاحظات .

---

[١] مقال : محمد علي القليبي، جريدة الشرق الأوسط، جريدة العرب الدولية، العدد (٨٨٠٤)، الأحد ٣ ذو القعدة ١٤٢٣هـ، ٥ يناير ٢٠٠٣ .

انظر الموقع الإلكتروني :

http://arabic.mjustice.dz/liguearabe/reun_cons_min_ar_just_sess_21/chapitre6.htm

٢. عقد اجتماع مشترك لممثلي وزراء العدل والداخلية العرب لمراجعة المشروع في ضوء ما يرد من ملاحظات، وعرضه على المجلسين لاعتماده .

ثانيًا : قرار رقم (٤٥٠)، دورة رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٥ بشأن مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد .

إن مجلس وزراء الداخلية العرب بعد اطلاعه على مذكرة الأمانة العامة، والقرار رقم (٣٩٦)، تاريخ ١٤/١/ ٢٠٠٣، الصادر عن مجلس وزراء الداخلية العرب بدورته العشرين ومشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، الذي أعدته اللجنة المشتركة المكلفة بإعادة صياغة المشروع، وبعد بحث الموضوع يقرر الموافقة على مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بالصيغة المرفقة، وإحالته إلى مجلس وزراء العدل العرب، وأصدر المكتب التنفيذي في اجتماعه الثاني والثلاثين (٣٢) بالقاهرة، بتاريخ ١٠ ابريل ٢٠٠٥، قرارًا برقم (٤٧٧)، يقضي " برفع مشروع الاتفاقية إلى المجلس للنظر في اعتماده " .

ثالثًا : قرار رقم (٦٠٣)، دورة رقم (٢١)، تاريخ ٢٩/١١/٢٠٠٥ .

ينص على تعميم مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد على الدول الأعضاء لدراسته، وإبداء ما قد يكون لديها من ملاحظات بشأنه خلال ثلاثة أشهر، ويعتبر المشروع موافقًا عليه، إذا لم ترد أي ملاحظات خلال هذه المدة .

رابعًا : قرار رقم (٦٥٦)، دورة رقم (٢٢)، تاريخ ٢٠٠٦ .

ينص على تعميم مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد على وزارات العدل في الدول الأعضاء لإبداء ملاحظاتها، وعقد اجتماع مشترك لخبراء مجلسي وزراء العدل والداخلية العرب لمراجعة المشروع، وإبلاغ هذا القرار إلى مجلس وزراء الداخلية العرب .

خامسًا : قرار رقم (٧٠٢)، دورة رقم (٢٣)، القاهرة، تاريخ ٢٨/١١/٢٠٠٧ .

يقرر مجلس وزراء العدل العرب بعد المناقشة :

١. تكليف خبير من الذين شاركوا في اجتماع اللجنة التي أعدت المشروع بإعداد مشروع أولي للجوانب التي يشملها المشروع .

٢. تعميم مشروع القانون العربي الاسترشادي لمكافحة الفساد على وزارات العدل والداخلية في الدول العربية، مصحوبًا بالمشروع الأولي الذي يعده الخبير لإبداء الملاحظات بشأنه .

٣. قيام الأمانة الفنية باتخاذ الإجراءات اللازمة لعقد اجتماع مشترك لممثلي مجلس وزراء العدل والداخلية العرب، لمراجعة مشروع القانون في ضوء ما يرد من ملاحظات وزارات العدل والداخلية العرب، ووفق ما تستقر عليه صياغة مواد الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد .

سادسًا : قرار رقم (٧٠٦)، دورة رقم (٢٣) تاريخ ٢٨/١١/٢٠٠٧ .

قرار بشأن مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد؛ حيث نص على ما يلي :

١. تعميم مشروع الاتفاقية على وزارات العدل العرب في الدول الأعضاء، لإبداء ما قد يكون لها من ملاحظات بشأنه .

٢. عقد اجتماع مشترك لخبراء مجلس وزراء العدل والداخلية العرب لمراجعة المشروع وفق ما يرد من ملاحظات، وعرضه بصيغته النهائية على المكتب التنفيذي والمجلس في دورته القادمة .

٣. إبلاغ هذا القرار إلى مجلس وزراء الداخلية العرب .

سابعًا : قرار بشأن التنسيق العربي تجاه اتفاقية الأمم المتحدة رقم (٥٥٢) لمجلس وزراء، الدورة العشرين القاهرة يقرر [١]:

١. الإحاطة بالتقارير والتوصيات الصادرة عن لجنة خبراء، أو ممثلي الدول العربية لتنسيق المواقف العربية، بشأن المؤتمرات والاتفاقيات الدولية في اجتماعها بالقاهرة (٣١/١٠ – ٤/١١/٢٠٠٤)، لتقييم آثار ونتائج اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .

---

[١] جامعة الدول العربية إدارة الشئون القانونية لمجلس وزراء العدل العرب، قرار رقم (٥٥٢)، الدورة العشرون، القاهرة، بتاريخ ٢٩/١١/ ٢٠٠٤ .

٢. التأكيد على أهمية التوقيع والمصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد باعتبارها آلية ضرورية، لتعزيز التعاون الدولي على مكافحة الفساد، ودعم الجهود الوطنية في هذا المجال .

٣. تكليف الأمانة الفنية للمجلس بإجراء اتصالات مع مكتب الأمم المتحدة ...، والأمانة العامة لمجلس وزراء الداخلية العرب، لدراسة مدى إمكانية عقد ندوة قانونية وزارية عربية حول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتطبيق أحكامها على الصعيد الوطني، وذلك في مقر الأمانة العامة للجامعة أو باستضافة من جهة أخرى .

ثامنًا : قرار رقم (٧١٠)، دورة رقم (٢٣)، تاريخ ٢٠٠٧/١١/٢٨ .

قرار بشأن التحضير للمشاركة العربية في الدورة الثانية لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في إندونيسيا [1]، بتاريخ ٢٠٠٨/١/٢٨ .

القـــــرار :

١. عقد اجتماع للجنة خبراء، وممثلي الدول العربية لتنسيق المواقف العربية، بشأن المؤتمرات والاتفاقيات الدولية، لمناقشة بنود جدول أعمال الدورة الثانية لمؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية، والخروج بتصور عربي مشترك حول الموضوعات المعروضة على المؤتمر، وتعميم توصياتها على الدول العربية لتسترشد بها في المؤتمر .

٢. يكلف رئيس الأمانة الفنية بحضور المؤتمر، والدعوة إلى عقد اجتماعات تنسيقيه للوفود العربية على هامش المؤتمر بالتعاون والتنسيق مع الأمانة العامة لمجلس وزراء الداخلية العرب .

تاسعًا : قرار رقم (٧٥٢)، دورة رقم (٢٤)، تاريخ ٢٠٠٨/١١/٢٧ .

ينص على تعميم مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بصيغته التي انتهى إليها إلى الاجتماع المشترك على الدول العربية، لإبداء ما لديها من ملاحظات بشأنه في موعد أقصاه نهاية شهر مايو/ أيار ٢٠٠٩ .

---

[1] جامعة الدول العربية، إدارة الشئون القانونية لمجلس وزراء العدل العرب، التقرير والقرارات، الدورة الثالثة والعشرين، القاهرة، ٢٠٠٧/١١/٢٨ .

عاشرًا : قرار رقم (٦٠٤ – ج٤٢)، تاريخ ٢٠٠٩/٥/٢٤ .

أصدره المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العدل العرب في اجتماعه (٤٢)، وينص على تكليف الأمانة الفنية بمواصلة اتخاذ الإجراءات اللازمة، وذلك لعقد اجتماع مشترك لخبراء مجلسي وزراء العدل والداخلية العرب لمراجعة مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، ووضعه بصيغته النهائية على ضوء ما يرد من ملاحظات ...، ورفع نتائج الاجتماع إلى المكتب التنفيذي .

الحادي عشر : قرار رقم (٧٩٥) دورة رقم (٢٥)، تاريخ ٢٠٠٩/١١/١٩ .

وبعد المناقشة قرر مجلس وزراء العدل العرب اعتماد مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بصيغته المرفقة، وإحالته إلى مجلس وزراء الداخلية العرب للنظر في اعتماده، ثم عرضه على الاجتماع المشترك لمجلس وزراء العدل والداخلية العرب للتوقيع عليه .

الثاني عشر : قرار رقم (٥٧٩) لسنة ٢٠١٠ .

وهو من القرارات التي اتخذها مجلس وزراء الداخلية العرب، م ق ٥٧٩، د٢٠١٠/٢٧، وقرروا فيه اعتماد مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، التي اعتمدها مجلس وزراء العدل العرب في دورته الـ (٢٥)، بتاريخ ٢٠٠٩/١١/١٩ .

وحررت الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد في جمهورية مصر العربية في ١٤٣٢/١/١٥هـ، الموافق ٢٠١٠/١٢/٢١ وتم توقيعها .

وفي بيان جامعة الدول العربية أمام الدورة الثانية لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد – نوسادوا – إندونيسيا، ذكر ممثل جامعة الدول العربية [1]، أن الجامعة تضع مكافحة الفساد في مقدمة أولوياتها باعتبارهًا شرطًا ضروريًا لإنجاح مشروعات التنمية الاقتصادية الاجتماعية، ولتعزيز مبادئ سيادة القانون، وترسيخ الديموقراطية والحكم

---

[1] http://www.arableagueonline.org/las/arabic/details_ar.jsp?art_id=5406&level_id=1662

بيان جامعة الدول العربية أمام الدورة الثانية لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد – نوسادوا – إندونيسيا ١/٢٨ ــ ٢٠٠٨/٢/٢ .

الرشيد، ولقد قامت جامعة الدول العربية بعدة أنشطة، وبرامج تهدف إلى دعم الجهود الدولية للترويج لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتعزيز التعاون العربي والدولي، وفي هذا الإطار عقدت في إطار مجلس وزراء العدل العرب خلال شهر نوفمبر ٢٠٠٦، ندوة وزارية عربية حول الاتفاقية بالتعاون مع المكتب الإقليمي لمكتب الأمم المتحدة، المعني بالمخدرات والجريمة بالقاهرة، وبمشاركة الأمانة العامة لمجلس وزراء الداخلية العرب، صدرت عنها توصيات مهمة تضمنت حث الدول العربية، التي لم تصادق بعد على الاتفاقية على التصديق عليها، وضرورة تبني استراتيجيات شاملة متعددة المحاور، لمواجهة كافة مظاهر الفساد، وسن التشريعات ووضع الآليات الوطنية اللازمة لذلك، كما دعت الندوة إلى الاستفادة من المساعدة التقنية، التي يوفرها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وخاصة في مجال التصديق على الاتفاقية، وبناء القدرات في مجال صياغة وتنفيذ استراتجيات وخطط عمل وطنية، وتنظيم ورش عمل، وحلقات دراسية تدريبية في مجال تحديث أجهزة العدالة، وبناء الخبرات الوطنية، وتسهيل تبادل الخبرات والتجارب الناجحة .

وبخصوص مشروع اتفاقية عربية لمكافحة الفساد [١]، بدأت بجامعة الدول العربية في القاهرة الموافق ٢٩ أكتوبر ٢٠٠٧، اجتماعات خبراء مجلسي وزراء العدل والداخلية العرب، لمراجعة مشروع الاتفاقية العربية، ولمكافحة الفساد لعرضه في صورته النهائية على المكتب التنفيذي ومجلس الوزراء، وأكدوا على أهمية إعداد مشروع اتفاقية عربية لمكافحة الفساد لتكون خطوة عربية مهمة في إطار محاربة هذه الظاهرة خاصة، وأن هناك اتفاقية دولية لمكافحة الفساد، ويتضمن مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد (٣٥) مادة، ويؤكد المشروع على قلق الدول العربية إزاء خطورة المشاكل الناشئة عن الفساد التي تهدد استقرار المجتمعات وأمنها، وتقوض القيم الديموقراطية والأخلاقية، وتعرض التطور الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للخطر، ويعبر المشروع عن قلق الدول العربية للصلات القائمة بين الفساد وسائر أشكال الجريمة، خصوصا الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية، بما فيها غسيل الأموال، ويؤكد على حاجة الدول العربية الماسة إلى سياسات التصدي للفساد تتضمن تدابير عامة لمنع

---

[١] http://www.egyptiangreens.com/docs/general/index.php?eh=newhit&subjectid=6881&subcategoryid=260&categoryid=36.

الفساد، وتدابير خاصة في مجالات الإدارة وإنفاذ القانون، ويعد الجانب العربي هذا المشروع باتفاقية اقتناعًا، من الدول العربية بضرورة التعاون العربي لمنع الفساد ومكافحته، باعتباره ظاهرة عابرة للحدود، والتزامًا منها بالمبادئ السامية الدينية والأخلاقية لاسيما أحكام الشريعة الإسلامية .

وهكذا تتضح مظاهر الارتباط والعلاقة الوثيقة بين عوامل ظهور الاتفاقية الدولية، لمكافحة الفساد مع عوامل ظهور مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، كما يلي :

أولًا : عوامل ظهور الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد .

١ – عوامل محفزة لظهور الاتفاقية :

تمثلت تلك العوامل حسب *منطوق الديباجة، كما يلي :*

أ – القلق المتزايد في الدول العربية من خطورة المشاكل الناجمة عن الفساد .

ب – تهديد الفساد للأمن والاستقرار في المجتمعات العربية .

ج – تعرّض التطور الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والثقافي للخطر .

د – تقويض النظم والقيم الديمقراطية والأخلاقية .

هـ – القلق من الصلات القائمة بين الفساد وسائر أشكال الجريمة، خاصة الجريمة المنظمة، والجريمة الاقتصادية، وغسيل الأموال .

و – تسهيل وتنظيم التعاون فيما بين الدول العربية لضمان فعالية التدابير لمكافحة الفساد .

ز – مواكبة الركب العالمي والإقليمي، الذي بدأ مؤخرًا لمكافحة الفساد .

ح – القلق من الزيادة المستمرة في توطيد الصلات بين الفساد والعائدات، الناتجة عن الإيجار غير المشروع بالمخدرات، وغسيل الأموال وغيرها من الجرائم .

ط – الرغبة الشديدة والأكيدة في المجتمع العربي، لتعزيز محاربة الواسطة والمحسوبية، والشللية بشكل واقعي وملموس في الدول العربية .

٢ – عوامل تحد من ظهور الاتفاقية :

من المتوقع أن العديد من العوامل تعتبر عقبة كئود أمام مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، ومنها ما يلي:

أ. لأن الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد وقعت عليها (١٦) دولة عربية هـــي : (مصـــر، الأردن، الجزائر، البحرين، تونس، جيبوتي، السعودية، السودان، سوريا، قطر، الكويت، المغرب، موريتانيا، ليبيا، اليمن، لبنان)، وصادقت عليها (١١) من أصل (٢٢) دولـــة عربية؛ هي :

(مصر، الأردن، الجزائر، جيبوتي، قطر، الكويت، المغرب، موريتانيا، ليبيـــا، الـــيمن، لبنان)؛ فكيف يتم الوفاق على اتفاقية مشابهه حتى لو كانت على المستوى العربي ؟

ب. انشقاق صف الدول العربية بين القوى العالمية والإقليمية، والســيطرة علـــى بعـــض قراراتها، سواء على مستوى الحكومات، أو الجماعات المعطلة لوحدة القرار العربي.

ج. التمترس خلف مبدأ الخصوصية لبعض الدول العربية .

د. عدم التجاوب من قبل بعض الدول مع وحدة الكلمة العربية، وتمييـــز الهويـــة للقـــرار العربي بدون وجود لمسات لمحامي الأيديولوجيات الإيرانية في بعض القرارات مثلًا .

هـ. اختلاف الأنظمة السياسية العربية الحاكمة من ملكي، وأميري ورئاسي فـــي معالجـــة القضايا المالية على المستوى العربي والإقليمي، والانفـــراد بحـــل المعضـــلات علـــى المستوى الفردي، بالرغم من وحدة الدين واللغة والعقيدة والتطلعات، وعلـــى النقـــيض تتآلف وتتحد الدول الأخرى، بالرغم من الاختلافات العرقية واللغوية والجغرافية، مثـــل الوحدة الأوروبية دول اليورو الموحد، وفي الدول العربية (٢٢) عملة مختلفة، حتى أن محاولات الوحدة للعملة العربية تأخذ جانبًا إقليميًّا، مثل العملة الخليجية الموحـــدة التـــي ينتظر إقرارها .

و. حالة التخبط والتشتت والصراعات الداخلية في الدول العربية مثل : لبنان مـــع حـــزب الله، فلسطين مع حماس، العراق والجماعات المسلحة، السودان والجنـــوب ودار فـــور، جبهة البوليساريو في المغرب، وعودة النعرات بين الشمال والجنوب ومشكلة الحـــوثيين في اليمن، والقاعدة ضد الدول العربية المعتدلة، والتي تدين بالإسلام جميعها .

ثانيًا : أهداف الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد .

نصّت المادة الثانية من مشروع الاتفاقية العربية للفساد على أهداف الاتفاقية، وهـــي كمـــا يلي :

أ. تعزيز التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته، وكشفه بكل أشكاله وسائر الجــرائم المتصلة به وملاحقة مرتكبيها .

ب. تعزيز التعاون العربي على الوقاية من الفساد ومكافحته، وكشف واسترداد عائداته .

ج. تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون .

د. تشجيع الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني على المشاركة الفعّالة في منع ومكافحة الفساد .

ه . ويستنتج الباحث العمل على تأكيد مكافحة الجرائم، ومنها جرائم الفساد، والتي تكون الدول العربية طرفًا فيها .

ثالثًا : المبادئ والقيم في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد .

اتضحت المبادئ والقيم التي سوف تعتمد في مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد فــي متن الديباجة [1]، من خلال الالتزام بها، ومن تلك المبادئ والقيم ما يلي :

أ. الالتزام بالمبادئ الدينية والأخلاقية النابعة من الأديــان، ولاســيما أحكــام الشــريعة الإسلامية الغراء .

ب. الالتزام بأهداف ومبادئ وميثاق جامعة الدول العربيــة، وميثــاق الأمــم المتحــدة، والاتفاقيات والمعاهدات العربية والإقليمية والدولية .

ج. الالتزام بمبادئ التعاون القانوني والقضائي والأمني للوقاية بين الدول العربية .

د. اعتبار الفساد ظاهرة إجرامية متعددة الأشكال ذات آثار سلبية .

ه. إن التصدي للفساد لا يقتصر على دور السلطات الرسمية للدولة، بل يشمل الأفــراد ومؤسسات المجتمع المدني .

و. تفعيل الجهود العربية والدولية الرامية إلى مكافحة الفساد، كونه ظاهرة عابرة للحدود الوطنية .

ومما جاء في الديباجة لمشروع الاتفاقية العربية لمكافحــة الفســاد، أن الــدول العربيــة الموقعة، اقتناعًا منها بأن ظاهرة الفساد إجرامية، ولها آثار سلبية على القيم الأخلاقية، والحياة السياسية، والنواحي الاقتصادية والاجتماعية، وإعرابًا عن قلقها إزاء خطورة المشاكل الناشــئة

[1] جامعة الدول العربية، مجلس وزراء الداخلية العرب، الأمانة العامة، القرارات الصادرة من الدورة لمجلس وزراء الداخلية العرب في الدورة رقم ٢٢، تونس، ٤– ٥ كانون الثاني يناير، ٢٠٠٥ .

عن الفساد التي تهدد استقرار المجتمعات وأمنها، وإذ تقلقها أيضًا الصلات القائمة بين الفساد وسائر أشكال الجريمة، خصوصًا الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية بما فيها غسيل الأموال، وتأكيدًا فيها على الحاجة الماسة إلى سياسات للتصدي للفساد تتضمن تدابير عامة لمنع الفساد، وتدابير خاصة في مجالات الإدارة وإنفاذ القانون، واقتناعًا منها بضرورة التعاون العربي لمنع الفساد، ومكافحته باعتباره ظاهرة عابرة للحدود الوطنية، والتزامًا بالمبادئ الدينية السامية والأخلاقية، ولاسيما أحكام الشريعة الإسلامية الغراء، وبأهداف ومبادئ وميثاق جامعة الدول العربية، وميثاق الأمم المتحدة والاتفاقيات والمعاهدات العربية والإقليمية والدولية، في مجال التعاون القانوني والقضائي والأمني، للوقاية ومكافحة الجريمة ذات الصلة، والتي تكون الدول العربية طرفًا فيها ومنها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .

الفرع الثاني

المنظمة العربية لمكافحة الفساد

ظهرَ الاتجاه الغالب لمشروع إنشاء منظمة عربية لمكافحة الفساد أثناء انعقاد ندوة " الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية "، في بيروت من ٢٠-٢٣ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤ بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية، والمعهد السويدي بالإسكندرية؛ حيث اتفق المشاركون على ضرورة البحث في صيغة مناسبة لتأسيس بيئة عربية لمكافحة الفساد [١].

وعقدت المنظمة العربية لمكافحة الفساد ندوة " المشاريع الدولية لمكافحة الفساد، والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية "، في ٧حزيران/يونيو ٢٠٠٦ في لبنان، وشارك في الندوة ٦٠ مشاركًا من الدول العربية التالية : (مصر ٣، الأردن ٤، سوريا ٣، العراق ٨، البحرين ٢، اليمن ١، السعودية ١، فلسطين ١، لبنان ٣٧)، ويمثل المشاركون

[١] مجلة المستقبل العربي، العدد (٣٠٩)، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، ٢٠٠٤، ص ٢٠٢ .

مختلف الاتجاهات الفكرية والسياسية، والفعاليات البحثية، والرتب الأكاديمية المهتمة بمكافحة الفساد، وتم دعوة العديد من المنظمات الدولية الناشطة في مكافحة الفساد مثل [١]:

أ. صندوق النقد الدولي (IMF) .

ب. البنك الدولي (WB) .

ج. برنامج تطوير إدارة الحكم في البلدان العربية (POGAR) .

أما المشاركون من الأردن هم :

١ – د. محمد الحموري، وزير سابق، أستاذ ومستشار قانوني .

٢ – طاهر كنعان، وزير سابق، عضو مجلس أمناء المنظمة العربية لمكافحة الفساد .

٣ – عمر الرزاز، مدير مكتب البنك الدولي، بيروت .

٤ – جمال صلاح، مستشار رئيس البنك الإسلامي، جدة .

وإن من الأسس الهامة التي يقوم عليها عمل المنظمة العربية لمكافحة الفساد تتمثل وفق الأهداف التالية [٢]:

أ. تهيئة وخلق الوعي والإدراك بأهمية مكافحة الفساد، ومحاسبة الفاسدين وحماية المصالح العامة، وتعزيز الحكم الصالح .

ب. إدامة الحوار الفكري حول تطبيق الشفافية، من أجل الوصول إلى مواقع الخلل ومعالجتها، وبروح من المسئولية الجماعية تجاه المصالح والثروات القومية .

ج. تمكين الرقابة من المتابعة وحق الوصول إلى المعلومات، واستخدام المصادر المتاحة من أجل الكشف عن مواقع الفساد وإصلاح الأوضاع .

---

[٢] بشير فارس، مدير دائرة الأبحاث في المنظمة العربية لمكافحة الفساد، خلاصة تنفيذية، منشورة في بحوث ومناقشات الندوة، التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، الدار العربية للعلوم، بيروت، ٢٠٠٦، ص ١٥ .

[١] د. إسماعيل الشطي وآخرون، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٩٣٤ .

د. التوعية بمضار الفساد وآثاره على الحياة العامة، وأهمية دور المواطن العربي في الكشف عنه والمحاسبة وحماية المصالح العامة .

هـ. تعزيز بناء الحكم الصالح عبر تعزيز الديمقراطية والمشاركة الشعبية، والتداول الحر للرأي العام والمعلومات، التي تشكل ضمان الإدارة الجيدة، وحسن التصرف في المال العام وحمايته، والقضاء على الفساد والمفسدين .

الفرع الثالث

منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد

هي منظمة إقليمية للدول العربية لا تتوخى الربح، وتهدف بشكل أساسي إلى جمع البرلمانيين وغيرهم في تنظيم واحد لمكافحة الفساد، وتعزيز الشفافية والمحاسبة، من أجل ضمان أعلى مستويات النزاهة في المعاملات العامة، وجاء في ديباجة النظام الأساسي لمنظمة " برلمانيون عرب ضد الفساد " [1]، " إذ نعترف بدور البرلمان بصفته مؤسسة تُسائِل الحكومة وتُحاسبها، وإذ ندرك أن الفساد يمثّل خطرًا جسيمًا، بالنسبة إلى رفاه الشعوب ونماء مجتمعاتها، وإذ يساورنا القلق بشأن ضرورة تطوير علاقات سليمة ومتوازنة ما بين الدولة والمجتمع المدني والسوق، وضرورة تقوية دور البرلمانات، كمؤسسات فاعلة تمارس المحاسبة لجهة الموافقة على السياسات وأعمال الحكومات، وإذ نعترف بأن الفساد لا يمكن مكافحته، سوى من خلال تعزيز أنظمة المساءلة والشفافية، والمشاركة العامة في عملية الحكم، وإذ ندرك أهمية التقاء البرلمانيين من أجل وضع استراتيجية ريادية، وتبادل المعلومات والتجارب والدروس، ومن أجل صوغ مبادرات رامية إلى تقوية البرلمانات في حربها ضدّ الفساد، وإذ نعيد تأكيد التزامنًا بتعزيز التشريعات بهدف تقوية المجتمع، وتأييد الشفافية والمساءلة من خلال :

١ – تعزيز التزام البرلمانات، وبناء قدراتها على ممارسة المساءلة ولاسيّما في ما يخصّ الشئون المالية .

---

[1] انظر منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، ديباجة النظام الأساسي للمنظمة على الموقع الإلكتروني :

http://www.arpacnetwork.org/ArpacArticles.aspx?aid=45&p=F.

٢ - تقاسم المعلومات والدروس والممارسات الفضلى .

٣ - القيام بمشاريع من أجل الحدّ من الفساد وتعزيز الحكم الجيّد .

٤ - التعاون مع المؤسسات المالية الدولية، ومنظمات المجتمع الأهلي ذات الأهداف المشتركة .

٥ - الاعتراف بسيادة حكم القانون من أجل تطوير مجتمع سليم وحرّ ومنتج .

وتعتبر منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد منظمة عربية غير حكومية، لا تهدف إلى الربح، ولكن تجمع البرلمانيين والناشطين في موضوع الفساد في الشأن العام، وتقوية قدراتهم في الوقاية من الفساد، وتعزيز مبدأ المساءلة والشفافية، وحكم القانون وتحجيم الشللية، والمحسوبية، تأسست من (١١) دولة في مؤتمر برلماني إقليمي عقد في بيروت، في نوفمبر/تشرين الثاني عام ٢٠٠٤، وبدعم من برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي(UNDP-POGAR) ، وهي الفرع العربي للمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد، يرأس المنظمة عضو مجلس الأمة الكويتي، ونائب رئيس المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد ناصر جاسم الصانع، وتتخذ من بيروت مقرًا لها، وقد تم حتى تاريخ ٢٠٠٩/٥/٢٥، إنشاء (٨) فروع وطنية للمنظمة في كل من : (مصر، الأردن، فلسطين، اليمن، الكويت، البحرين، المغرب، الجزائر)، وتهدف في عملها إلى ما يلي :

أ. العمل والتعاون بين الفروع الإقليمية الوطنية من أجل مكافحة الفساد .

ب. العمل على إنشاء المعايير الخاصة بالسلوك، بما يسهم في تعزيز الشفافية، والمحاسبة والحكم الجيد .

ج. العمل على تعزيز حكم القانون ومحاسبة مؤسسات الدولة المختلفة .

د. تطوير قدرات السلطة التشريعية في الإشراف على أنشطة الحكومات والمؤسسات العامة [١].

---

[١] انظر المؤتمر البرلماني الإقليمي لمكافحة الفساد، بيروت، نوفمبر/تشرين ثاني عام ٢٠٠٤ .

وانظر أيضًا الموقع الإلكتروني للمنظمة :

http://www.asp.com.lb.

هـ. دعوة البرلمانيين في العالم للتعاون معها في تفعيل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ومشاركتها التجارب في تطبيقها، وإطلاعها على الصعوبات التي تحول دون تطبيقها .

ولكن ما يعيب هذه المنظمة أنها تركز أعمالها على القطاع العام، ومتناسية القطاع الخاص، مع العلم أن الفساد في القطاع الخاص أخطر منه في القطاع العام أحيانًا، وأيضًا يعتبر كثرة التركيز على القطاع العام من تلك المنظمات المكافحة للفساد، يثير الشك في مصداقيتها، وماهية نزاهة وعدم تواطؤ أشخاصها مع دول أو جماعات أخرى، قد لا تخدم أهدافها الرئيسية المعلنة .

واختتمت فعاليات المؤتمر الأول لجمعية " برلمانيون عرب ضد الفساد "، (منظمة غير حكومية) في ٢٧ مايو ٢٠٠٦ في الرباط، بالمصادقة على القانون الأساسي، وقواعد وأنظمة المنظمة، وعلى دليل البرلماني العربي لضبط الفساد، ولم يتمكن البرلمانيون المشاركون، ويمثلون (١٠) برلمانات عربية، وهي : (المغرب، الكويت، لبنان، البحرين، الأردن، اليمن، السودان، فلسطين، الجزائر)، من تحديد البلد الذي سيحتضن الدورة المقبلة، فيما أجمعوا على أهمية الاتصال بباقي البرلمانات العربية لحثها على دخول هذه التجربة لدعم جهود الإصلاحات، التي تقوم بها الحكومات دون حاجة إلى تدخل أجنبي، وأوصى المشاركون بتجميع التشريعات الوطنية الخاصة بمكافحة الفساد في كل بلد على حدة، بقصد تبادل الخبرات في هذا الشأن لتعزيز الترسانة القانونية، وملاءمتها مع المعاهدات الدولية ذات الصلة، واحترام خصوصيات النظم السياسية المطبقة في كل بلد، وإحداث موقع إلكتروني لتسريع وتيرة التواصل، وتكوين البرلمانيين تكوينًا علميًّا وفنيًّا بتنسيق مع المنظمة الدولية للبرلمانيين ضد الفساد [١].

تختص المنظمة بالنشاطات التالية [٢]:

---

[١] مقال في مجلة الشرق الأوسط، العدد (١٠٠٤٢)، السبت ٢٨ ربيع الثاني ١٤٢٧هـ، ٢٧ مايو ٢٠٠٦ .

http://www.aawsat.com/details.asp?section=4&article=365239&issueno=

[٢] http://www.arpacnetwork.org/ArpacArticles.aspx?aid=45&p=F.

أو الموقع الالكتروني للمنظمة : (http: //www.asp.com.1b)

١ – العمل والتعاون مع الفروع الإقليمية الوطنية من أجل إنشاء المعايير الخاصة بالسلوك، والآيلة إلى تعزيز الشفافية والمحاسبة والحكم الجيّد .

٢ – تعزيز حكم القانون ومحاسبة مؤسسات الدولة .

٣ – تطوير قدرات البرلمانات والبرلمانيين، من أجل الإشراف على أنشطة الحكومات والمؤسسات العامة الأخرى، وبالتالي محاسبتها بشكل أفضل .

٤ – تشجيع وتسهيل تبادل المعلومات والمعارف والتجارب بين مختلف أعضائها .

٥ – تقاسم المعلومات حول الدروس والممارسات الفضلى ذات الصلة بتدابير مكافحة الفساد.

٦ – تشجيع البرلمانات على وضع وسنّ التشريعات الهادفة لتعزيز الشفافية والمساءلة .

٧ – تعزيز التدابير الرامية إلى زيادة الوعي العام لجميع مستويات المجتمع .

٨ – توعية البرلمانيين وصانعي السياسات على وجود الفساد وطبيعته ووسائل مكافحته .

٩ – الدعوة إلى إدماج تدابير مكافحة الفساد في جميع برامج الحكومات وأعمالها، بهدف الارتقاء بقدرات المؤسسات الوطنية والإقليمية على التعاطي بفعالية مع الفساد، والعمل مع الهيئات الوطنية والإقليمية في مجال حشد الموارد اللازمة لبرامج المكافحة، بما في ذلك :

أ. دعم أنشطة منظمات مماثلة وإقليمية أخرى .

ب. تقاسم المعلومات من خلال استخدام مواقع الإنترنت والبريد الالكتروني .

ج. رعاية ورشات عمل لمكافحة الفساد على المستويات الوطنية والإقليمية .

د. التعاون مع المنظمات الدولية والمؤسسات البرلمانية والمجتمع الأهلي .

ه. إجراء أبحاث ونشر معلومات حول الممارسات الفضلى .

و. الترويج للقضايا ذات الصلة بالأعضاء تأييدًا لأهداف المنظمة وأغراضها .

وإن " **المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد** "، تأسست في مؤتمر برلماني عقد في كندا في شهر أكتوبر عام ٢٠٠٢، وهي منظمة معنية بتعزيز مبادئ المساءلة والنزاهة والشفافية، وقد جاءت المنظمة نتيجة جهود عدد من البرلمانيين حول العالم، وتوسعت المنظمة لتضم أكثر من ٢٥٠ برلمانيًا من ٧٢ بلدًا، ولها فروع في مختلف أنحاء العالم بعض، هذه الفروع ناشطة جدًا في محاربة الفساد، وأخرى ما زالت قيد التأسيس، وتقوم المنظمة بدور

التنسيق العالمي في حين تعمل الشبكات الإقليمية على تفعيل قدرة البرلمانيين في مواجهة قضايا الفساد، ويقوم المركز البرلماني الكندي بدور السكرتارية الدولية، التي تدعم تأسيس هذه الفروع الإقليمية والوطنية للبرلمانيين، وتأسس الفرع العربي للمنظمة في مؤتمر برلماني عقد في بيروت خلال شهر نوفمبر عام ٢٠٠٤ حضره ٤٠ عضوًا من برلمانات ١١ بلدًا؛ هي : (الأردن، البحرين، الجزائر، السعودية، السودان، فلسطين، الكويت، مصر، المغرب، اليمن، لبنان) [١].

وعقدت كل من " المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد "، و" منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد "، بالاشتراك مع " مجلس الأمة الكويتي " [٢]، وتحت رعاية صاحب السمو أمير دولة الكويت الشيخ صباح الأحمد الجابر الصباح " المؤتمر العالمي الثالث للبرلمانيين ضد الفساد "، في الكويت بين الفترة الممتدة من ١٧ وحتى ٢٠ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٨، وجمع المؤتمر برلمانيين من مختلف أنحاء العالم، وتمحورت أعماله حول مناقشة دور البرلمانيين في تفعيل " اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد "، ومراقبة تنفيذها، وتضمن المؤتمر عددًا من الجلسات العامة، وورش عمل واجتماعات للفروع الإقليمية، وقد قدمت ورش العمل فرصة جيدة للاطلاع وتطوير خطة عمل خاصة في " المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد " وفروعها .

المطلب الثالث

المواءمة العملية للجهود الأردنية في مكافحة الفساد مع الدولية والعربية

---

[١] عقد مؤتمر برلماني لتأسيس الفرع العربي للمنظمة في بيروت بتاريخ ٦ نوفمبر عام ٢٠٠٤ .

انظر الموقع الإلكتروني :

.http://www.annabaa.org/nbanews/52/161.htm

[٢] انظر المؤتمر العالمي الثالث للبرلمانيين ضد الفساد، دولة الكويت، ١٧ – ٢٠ نوفمبر ٢٠٠٨ .

انظر الموقع الإلكتروني :

http://www.arpacnetwork.org/ARPACArticles.aspx?aid=66&Lang=Al

تمثلت جهود المواءمة في مواكبة التطوير والتحديث باستضافة وعقد المؤتمرات الدولية، لمحاولة الاستفادة من خبرات الدول الأخرى العالمية والإقليمية في مجال مكافحة الفساد، خاصة الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد حسب الفروع التالية :

الفرع الأول

مؤتمر دول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٦

استضاف الأردن مؤتمرا لدول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ٢٠٠٦/١٢/٥، المؤتمر الأول للدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وبحسب تصريح وزير الدولة لشئون رئاسة الوزراء معالي محي الدين توق، توقع أن يحضر المؤتمر من (٥٠٠ – ٧٠٠) مندوب عن حوالي (١٢٥) دولة ومنظمة إقليمية ودولية، وبيّن أن هذا المؤتمر الأول من نوعه على المستوى الحكومي، الذي يعقد في العالم لتدارس كيفية تنفيذ الاتفاقية وآلية مراقبتها، وتبادل المعلومات والمساعدات التقنية بين الدول، من أجل تحسين قدرتها على مكافحة الفساد، وأن استضافة الأردن للمؤتمر تأتي انسجامًا مع توجهاته الرامية لمحاربة الفساد بطريقة فعالة، بقيادة جلالة الملك عبد الله الثاني، من خلال عدة إجراءات كان آخرها إصدار قانون " هيئة مكافحة الفساد "، بناء على التوجيهات الملكية السامية، وبعد نشر القانون في الجريدة الرسمية [1]، فإنه تبع ذلك تشكيل هيئة مكافحة الفساد، من أجل تكثيف الجهود الأردنية بهذا المجال، وإن رغبة الأمم المتحدة في عقده المؤتمر في الأردن، تأتي تقديرًا للدور الذي لعبه في إنجاز الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، إذ كان الأردن رئيس لجنة التفاوض الدولية بهذا الشأن، ودخلت الاتفاقية حيز التنفيذ في الرابع عشر من كانون الأول ٢٠٠٥، بعد أن صادق عليها العدد المطلوب من الدول، وحسب نص الاتفاقية؛ فإنه بعد مرور

---

[1] العرب اليوم، الأردن، عمان، العدد (٤٢٤٦)، بتاريخ ٢٠٠٩/٢/١١، ص ٨ .

وانظر الموقع الإلكتروني :

http://www.awrd.net/look/article.tpl?IdLanguage=17&IdPublication=1&NrArticle=1101&NrIssue=1&NrSection=7.

سنة من المصادقة على الاتفاقية، يجب أن يعقد المؤتمر الأول للدول الأطـراف، وبلـغ عـدد الدول المصادقة على الاتفاقية ثمانين دولة؛ فيما بلغ عدد الدول الموقعة عليهـا (١٤٠) دولة، والأردن صادق عليها في ٢٤ شباط/فبراير ٢٠٠٥ .

الفرع الثاني

أعمال مؤتمر الأمم المتحدة الخاص بتطبيق اتفاقية مكافحة الفساد عام ٢٠٠٨

انتهت في ٢٠٠٨/١/١٥ أعمال مؤتمر الأمم المتحدة، الخاص بتطبيـق اتفاقيـة مكافحـة الفساد في الدول العربية في منطقة البحر الميت في الأردن بصدور العديـد مـن القـرارات؛ ومنها :

١. قرار الدعوة إلى تأسيس شبكة عربية حكومية لتطبيق الاتفاقية .
٢. التوصية بتأسيس شبكة غير حكومية لمكافحة الفساد مـن البرلمانـات، ومؤسسـات المجتمع المدني .

وأكد دولة رئيس الوزراء الأردني التزام الحكومة بمكافحة الفساد بجميع أشـكاله وبشـكل مؤسسي، وأن مكافحة الفساد تتم من خلال تغيير النظرة العامة لـبعض أشـكاله، كالواسـطة واستغلال النفوذ، وسن القوانين الفعالة، والرادعة لمراقبة الأداء وملاحقة الفاسدين والمفسدين، وأن يتم وبشكل أساسي إشراك منظمات غير حكومية تتصف بالنزاهة والاسـتقلالية والقـدرة على متابعة ملفات الفساد، ومن خلال تجربة الشعوب العربية نرى أن العديد من ملفات الفسـاد لم تفتح إلا لتصفية الحسابات بين الكبار، أو لأنها كانت ملفات ضخمة يتعذر إخفاؤهـا، وفـي الغالب تغلق الملفات بالتكتم عليها أو بإصدار أحكام هزيلة، ويسأل الكاتـب **محمـد علي** الأسئلة التالية [١]:

هل ستبدأ الحكومات العربية فعلاً تطبيق قرارات المؤتمر ؟ ومتى ؟

هل ستفتح الملفات القديمة، ويلاحق كبار المجرمين بحق الشعوب ؟

---

[١] مقال للكاتب : محمد علي في العرب تايمز للمزيد انظر الموقع الإلكتروني :

http://www.arabtimes.com/portal/article_display.cfm?Action=&Preview=No&ArticleID=4716

هل سيتم إشراك منظمات المجتمع المدني، والمنظمات الدولية المتخصصة بمكافحة الفساد ؟

هل سيتم إصدار القوانين الرادعة وتفعيل دور البرلمانات في ملاحقة المفسدين ؟

ويرى الباحث أن الإجابة على هذه التساؤلات ستذهب في طي النسيان والكتمان .

الفرع الثالث

مشروع التعاون الأردني الأوروبي

لمكافحة الفساد ٢٠٠٩

قال رئيس هيئة مكافحة الفساد الأردني : " إن الهيئة ستطلق خلال العام الحالي مشروع تعاون مع الاتحاد الأوروبي بقيمة إجمالية تبلغ ٥ر١ مليون يورو، "، وخلال حفل افتتاح ندوة بمشاركة خبراء من (١٨) دولة أوروبية، وعدد من المؤسسات الأردنية المعنية، وأن المشروع يشتمل على مساعدة طويلة الأمد، يتم من خلالها توأمة هيئة مكافحة الفساد الأردنية مع إحدى المؤسسات النظيرة في الاتحاد الأوروبي، " وأن المفوضية الأوروبية ساعدت الهيئة في إعداد وإطلاق الاستراتيجية الوطنية لهيئة مكافحة الفساد، والتي أعلن عنها العام الماضي، وأن آفة الفساد لم تعد محصورة في بلد معين، بل أصبحت ظاهرة واضحة معطلة للتنمية في العديد من دول العالم، ولا تستطيع دولة واحدة منفردة القضاء عليها، بل إن التعاون الدولي مطلب رئيس للقضاء على الفساد، وتنسيق الجهود بين الدول، وأن الفساد المالي يعد جريمة يعاقب عليها القانون، وتندرج تحت بند الجرائم الاقتصادية التي تشمل أي جريمة تسري عليها أحكام القانون، أو أي جريمة نص قانون خاص على اعتبارها جريمة اقتصادية، أو أي جريمة تلحق الضرر بالمركز الاقتصادي للمملكة، أو بالثقة العامة بالاقتصاد الوطني، أو العملة الوطنية، أو الأسهم، أو السندات، أو الأوراق المالية، وعرض دور الهيئة في مكافحة الفساد بشقيه الوقائي والعلاجي، وأن الندوة تأتي تنفيذاً للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، والتي من أهم محاورها العمل على تعزيز القدرات المؤسسية لموظفي الهيئة، وأن النجاح الذي حققته (التايكس) شجع على نقل التجربة إلى دول الجوار الأوروبي للارتقاء بأداء المؤسسات في مجال النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد، وحصيلة تعاون (التايكس) مع الأردن كانت (١٤) نشاطاً، وتناولت الندوة موضوع الفساد الذي يمارس من قبل مسئولين بحق مؤسساتهم

والآخرين، وموضوع الاحتيال المالي الالكتروني بواسطة الإنترنت، وشارك في الندوة عـــدد من موظفي هيئة مكافحة الفساد، وبعض الدوائر الرسمية ذات العلاقة منها المجلس القضـــائي، ووزارات المالية والصناعة والتجارة، والتربية والتعليم ومديرية الأمن العام، وديوان المظالم، والبنك المركزي، ومؤسسة المواصفات والمقاييس، وديوان المحاسبة، وعـــدد مـــن المـــدعين العامين في ٠٨-٠٧-٢٠٠٩ [١].

وشاركت المملكة الأردنية الهاشمية في اجتماع " مبادرة الإدارة الرشيدة " فـــي العاصـــمة الفرنسية باريس، بتاريخ ٢٠٠٨/٧/٤، على المستوى الفني للمجموعة التوجيهية لخدمة التنمية في الدول العربية، وشارك في الاجتماع عدد من الدول العربية، وممثلو المنظمة في الميـــدان الاقتصادي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والعديد من ممثلي المنظمات الإقليمية والدوليـــة، وتم في الاجتماع مناقشة الأولويات الأساسية للبرامج الوطنية للإصلاح في الـــدول العربيـــة، وأمثل الاستراتيجيات لدعم تنفيذ الإصلاحات، وما يمكن لمبادرة الإدارة الرشـــيدة أن تـــوفره للسياسات الوطنية من خدمة للتنمية، وتم مناقشة كيفية تدعيم الروابط مـــع أجنـــدة الإصـــلاح الوطنية، والتركيز فيها على مكافحة الفساد والإصلاح القانوني والقضائي، وأكدت المجموعة دعمها لإطلاق الشبكة العربية لمكافحة الفساد .

الفرع الرابع

إطلاق الشبكة العربية لمكافحة الفساد

في الأردن

بدأ الاجتماع التحضيري لإنشاء الشبكة العربية لمكافحـــة الفســـاد فـــي القـــاهرة بتـــاريخ ٢٠٠٧/٩/١٠، ثم تلاه الاجتماع على المستوى الوزاري في القاهرة بتـــاريخ ٢٠٠٧/١١/٢٩، ثم اجتماع ممثلي (١٩) دولة على المســـتوى الـــوزاري فـــي البحـــر الميـــت بتـــاريخ ٢١-٢٠٠٨/١/٢٢، وتلاه اجتماع فريق الصياغة لتطوير المسودة في الدار البيضاء بتـــاريخ ٢٣-

---

[١] اجتماع مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية، باريس، تاريخ ٢٠٠٨/٧/٤ .

انظر الموقع الإلكتروني :

http://www.champress.net/index.php?q=ar/Article/view/40226.

٢٠٠٨/٤/٢٤، ثم اجتماع فريق الصياغة لإنهاء صياغة الميثاق، ونظام العمل في عمان بتاريخ ٢٠٠٨/٧/٢٨، وتم إعلان الشبكة العربية لمكافحة الفساد في عمان – الأردن بتاريخ ٢٠٠٨/٧/٣٠ .

وأطلق ممثلو (١٩) هيئة عربية معنية بمكافحة الفساد شبكة إقليمية (لدعم تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)، لتعمل على توحيد آليات العمل، وزيادة تنسيق الجهود في هذا المجال . وقال مدير برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الدكتور وسيم حرب في كلمة له في الجلسة الافتتاحية للمؤتمر إن إطلاق الشبكة يأتي تتويجا للجهود التي انطلقت من الجانب الأردني من البحر الميت عام ٢٠٠٥، بمبادرة (الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية)، وأوضح أن الشبكة العربية الرسمية لمكافحة الفساد ستوازيها شبكة عربية أهلية للغرض نفسه، تتكون من مؤسسات المجتمع المدني مشيرًا إلى أن تعزيز مشاركة المجتمع (المجتمع المدني)، وتجسيد مبادئ سيادة القانون، وحسن إدارة الشئون والممتلكات العمومية (الحكم الرشيد)، والنزاهة والشفافية والمساءلة هي إحدى ركائز السياسة الفعالة لمكافحة الفساد، وأعلن ممثلو الجهات الرسمية العربية المعنية بتعزيز النزاهة، ومكافحة الفساد عن إطلاق الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد وفق ميثاقها ونظام عملها، جاء ذلك خلال المؤتمر الإقليمي حول " تعزيز التعاون بين هيئات مكافحة الفساد وتطوير الآليات الوقائية "، الذي عقد في العاصمة الأردنية عمان في الفترة بين ٢٩– ٣٠ تموز ٢٠٠٨، بتنظيم من برنامج الأمم المتحدة بالتعاون مع هيئة مكافحة الفساد، وقرر المشاركون اختيار الأردن ممثلة برئيس هيئة مكافحة الفساد الدكتور عبد الشخانبة لرئاسة هذه الشبكة، لفترة سنة واحدة من تاريخ هذا الإعلان، على أن يكون رئيس الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد في اليمن نائبًا أولًا لرئيس الشبكة، والمفتش العام للدولة في موريتانيا نائبًا ثانيًا .

الفرع الخامس

مشاركة جامعة الدول العربية في الأردن [١].

---

[١] انظر جامعة الدول العربية الموقع الإلكتروني :

شاركت جامعة الدول العربية في عدد من الأنشطة الخاصة بمكافحة الفساد في الأردن؛ أهمها :

١ – المؤتمر الإقليمي لدعم تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الدول العربية، الذي عقد خلال الفترة من ٢١ إلى ٢٣ يناير ٢٠٠٨ في الأردن بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وقد صدرت عنه توصيات، كان أهم ثمارها إنشاء شبكة عربية لدعم تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .

٢ – المؤتمر الإقليمي حول تعزيز التعاون بين هيئات مكافحة الفساد، وتطوير الآليات الوقائية عمان المملكة الأردنية الهاشمية ٢٩–٣٠ تموز/يوليو ٢٠٠٨، وانعقاد هذا المؤتمر المهم على أرض المملكة الأردنية الهاشمية المباركة، يأتي تأكيدًا لدورها الرائد في الجهود الدولية والإقليمية لمكافحة الفساد وإسهامها المتميز، حسب ما ورد في كلمة جامعة الدول العربية ذات الشأن أن انعقاد هذا المؤتمر المهم على أرض المملكة الأردنية الهاشمية المباركة، ليأتي تأكيدًا لدورهًا الرائد في الجهود الدولية والإقليمية لمكافحة الفساد، وإسهامها المتميز في إعداد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وخروجها إلى حيز الوجود، وكذلك جهودها المتواصلة لدعم المبادرات والأنشطة، التي يقوم بها برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في أطار مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية [١].

٣ – ورشة عمل تدريبية إقليمية عقدها مكتب الأمم المتحدة، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الأردن خلال شهر ديسمبر ٢٠٠٧، حول منهجيات التقويم الذاتي الخاص بالاتفاقية .

الفرع السادس

مشاركة الأردن في مؤتمرات الدول الأطراف

---

http://www.arableagueonline.org/las/arabic/details_ar.jsp?art_id=5406&level_id=1662

[٢] كلمة د. محمد رضوان بن خضراء، المستشار القانوني للأمين العام لجامعة الدول العربية، أمام المؤتمر الإقليمي حول تعزيز التعاون بين هيئات مكافحة الفساد وتطوير الآليات الوقائية، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية، ٢٩ – ٣٠ تموز/يوليو ٢٠٠٨ .

في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

أولًا : مؤتمر عمان – المملكة الأردنية الهاشمية .

عقدت الدورة الأولى لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة، لمكافحة الفساد في الأردن خلال الفترة ١٠-١٤/١٢/٢٠٠٦ .

ثانيًا : المؤتمر الإقليمي، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية .

عقد لتعزيز التعاون بين هيئات مكافحة الفساد، وتطوير الآليات الوقائية ٢٩-٣٠ تموز/يوليو ٢٠٠٨، وقال محمد رضوان بن خضراء، المستشار القانوني للأمين العام لجامعة الدول العربية : " إن انعقاد هذا المؤتمر المهم على أرض المملكة الأردنية الهاشمية المباركة ليأتي تأكيدًا لدورهًا الرائد في الجهود الدولية والإقليمية لمكافحة الفساد، وإسهامها المتميز في إعداد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وخروجها إلى حيز الوجود، وكذلك جهودها المتواصلة لدعم المبادرات والأنشطة التي يقوم بها برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في إطار مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية، والذي كان من ثماره انعقاد المؤتمر الإقليمي في منطقة البحر الميت / الأردن في شهر يناير ٢٠٠٨" [١].

ثالثًا : مؤتمر – نوسادوا ــ إندونيسيا [٢].

عقدت الدورة الثانية لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد – نوسادوا – إندونيسيا ١/٢٨ – ٢/٢/٢٠٠٨ .

وفي بيان جامعة الدول العربية أمام الدورة الثانية لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد - نوسادوا ــ إندونيسيا، ذكر ممثل جامعة الدول العربية أن الجامعة تضع مكافحة الفساد في مقدمة أولوياتها، باعتبارهًا شرطًا ضروريًا لإنجاح مشروعات التنمية الاقتصادية الاجتماعية، ولتعزيز مبادئ سيادة القانون وترسيخ الديموقراطية والحكم الرشيد،

---

[١] د. محمد رضوان بن خضراء، المستشار القانوني للأمين العام لجامعة الدول العربية، أمام المؤتمر الإقليمي حول تعزيز التعاون بين هيئات مكافحة الفساد، وتطوير الآليات الوقائية، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية، ٢٩-٣٠ تموز/يوليو ٢٠٠٨ .

[٢] انظر مؤتمر نوسا دوا – إندونيسيا عام ٢٠٠٨ على الموقع الإلكتروني :

http://www.arableagueonline.org/las/arabic/details_ar.jsp?art_id=5406&level_id=1662

وساهمت جامعة الدول العربية بفاعلية وإيجابية في جميع مراحل إعداد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ودعت الدول الأعضاء إلى التوقيع، والتصديق عليها باعتبارها آلية ضرورية لتعزيز التعاون الدولي على مكافحة هذه الظاهرة الخطيرة، ودعم الجهود الوطنية المشابهة [١].

رابعًا : المؤتمر الثالث الدوحة – قطر .

عقدت الدورة الثالثة لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الدوحة – قطر في الفترة من ٩-١٣/ ١١/ ٢٠٠٩، أصدر المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العدل العرب، القرار رقم (٦٠٥) في اجتماعه (٤٢) بالقاهرة، بتاريخ ٢٠٠٩/٥/٢٤، بشأن التحضير للدورة الثالثة لمؤتمر الدول الأطراف في قطر، ودراسة بنود جدول أعمال الدورة، وتنسيق المواقف العربية بشأنها، وعقد المؤتمر في موعده المحدد، وكان من ضمن قراراته أن ينشئ المؤتمر، إذا ما رأى ضرورة لذلك أي آلية أو هيئة مناسبة تساعد على تنفيذ الاتفاقية تنفيذ فعالًا، وأن يعتمد رهنًا بأحكام هذا القرار الإطار المرجعي لآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد [٢].

الفرع السابع

الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد [٣].

إن إطلاق الشبكة العربية لمكافحة الفساد كانت نتيجة الجهود، التي انطلقت من البحر الميت في الأردن، وتم اختيار الأردن ممثلة برئيس هيئة مكافحة الفساد لرئاسة الشبكة العربية للفساد لمدة سنة واحدة، وتعتبر الشبكة بداية مشروع إقليمي عربي لتعزيز قدرات الدول العربية على منع الفساد، وبما أن التنمية المستدامة أصبحت هدفًا لكل دول العالم، فقد أصبح من المسلم به أن الفساد هو المعطل الأول للتنمية، وأن إطلاق الشبكة العربية لمكافحة الفساد يشكل أرضية صلبة لمكافحة الفساد على المستوى العربي، وتوفير شبكة وقائية ضد الفساد

---

[١] http://www.arableagueonline.org/las/arabic/details_ar.jsp?art_id=5406&level_id=1662

وفي بيان جامعة الدول العربية أمام الدورة الثانية لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد – نوسادوا – إندونيسيا ١/٢٨، ٢٠٠٨/٢/٢ .

[٢] هيئة الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢٣٤٩، الرقم ٤٢١٤٦ .

[٣] المؤسسة الصحفية الأردنية، جريدة الرأي، العدد (١٣٨١١)، عمان، الأربعاء ٣٠ تموز ٢٠٠٨، ص ٢ .

تكافح وتعاقب وتنمي التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد، ومساعدة بلدانهم ببناء شراكات إقليمية ودولية قادرة على مجابهة ظاهرة الفساد، وعلى تأسيس عمل دولي يستطيع تحقيق طموحات دول العالم في تعزيز الحاكمية الرشيدة، وأن الفساد يؤثر على التنمية بشكل كبير، ويمنع تنفيذ القوانين والبرامج الاقتصادية، ويعزز بيئة غير ديموقراطية، وينزع احترام المواطنين للدولة، ويشكك بمصداقيتها .

وانطلاقًا من الإدراك الراسخ بأن الفساد يشكل عائقًا رئيسيًا أمام جهود التنمية البشرية، ويتعارض مع الأسس التي تقوم عليها الثقافة العربية، ويدمر الثروات ويشكل حجر عثرة أمام الاستثمارات، وهناك مشروع إقليمي لمكافحة الفساد سينفذه المكتب الإقليمي للدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي خلال الأعوام ٢٠١٠ – ٢٠١٣، بالتعاون مع الشبكة العربية لمكافحة الفساد، وتضمّن ميثاق الشبكة على عدة مواد منها :

١ – التركيز على أن تتشكل الشبكة من خبراء يمثلون الجهات العربية الرسمية المعنية، بتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد التي تعلن انضمامها إلى الشبكة وفق الآليات، والتي وضعها نظام العمل على أن يكون الانضمام طوعيًا، ولا يترتب عليه أي التزامات مالية على الأعضاء .

٢ – التركيز على أن الغرض العام من إنشاء الشبكة، هو تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد من خلال تأمين ملتقى دائم للجهات الرسمية العربية المعنية، لتعزيز تبادل المعرفة والخبرات والتجارب فيما بينها .

٣ – سعي الشبكة إلى تحقيق الغرض العام من إنشائها من خلال أهداف استراتيجية؛ هي :

أ. إرساء علاقات التواصل والتعاون بين صانعي السياسات لمكافحة الفساد .

ب. تعميق حوار السياسات وعملية بناء المعرفة، والقدرات على المستوى الإقليمي.

ج. تسهيل بناء الشراكة المستدامة وطنيًا في مجال تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة .

د. تدعيم الأطر والآليات الهادفة لتطوير معايير التقييم لرصد التقدم في مجال المكافحة .

هـ. توفير ركائز متينة وفعّالة لشراكة فعلية، ومنتجه مع هيئات المجتمع المدني والإعلام والقطاع الخاص، بالانسجام مع الأنظمة القانونية الداخلية للدول العربية .

و. تطوير آلية للتنسيق مع الجهات الدولية والإقليمية، بغية تعزيز إمكانيات التعاون وتفادي الازدواجية مع الجهود الأخرى، التي تصب في خدمة أهداف الشبكة .

الفرع الثامن

المبادرات والمؤتمرات التي عقدت في الأردن الخاصة بتفعيل مكافحة الفساد

١ – **إعلان البحر الميت**؛ حيث تم إطلاق مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية، من قبل الدول العربية بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، في البحر الميت في ٥ شباط/ ٢٠٠٥، وبحضور وفود رفيعة المستوى من (١٧) دولة عربية تطرّقت لموضوع الفساد وإصلاح القطاع العام [١].

٢ – **المؤتمر الإقليمي**، تعزيز التعاون بين هيئات مكافحة الفساد وتطوير الآليات الوقائية :

افتتح دولة رئيس الوزراء الأردني نادر الذهبي في ٢٩ تموز/ ٢٠٠٨، بحضور (١٩) هيئة عربية معنية بمكافحة الفساد فعاليات المؤتمر الإقليمي، " حول تعزيز التعاون بين هيئات مكافحة الفساد وتطوير الآليات الوقائية "، الذي ينظمه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتعاون مع هيئة مكافحة الفساد، وتضمن المؤتمر إطلاق الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد [٢].

وشاركت هيئة مكافحة الفساد الأردنية إلى جانب خبراء عرب في إعداد النظام الداخلي للشبكة العربية لمكافحة الفساد، في مؤتمر الدار البيضاء في المغرب؛ حيث قام المؤتمرون

---

[١] سليم الحص وآخرون، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص١١٠ .

وانظر الموقع الالكتروني :

http://www.arabgov-initiative.org.english

[٢] المؤسسة الصحفية الأردنية، العدد (١٣٨١٢)، عمان، ٣١ تموز ٢٠٠٨، ص ٢ .

أو انظر الموقع الإلكتروني :

http://www.addustour.com/ViewTopic.aspx?ac=\LocalAndGover\2008\01\LocalAndGover_issue104_day22_id20059.htm

بإعداد المؤتمر التحضيري الأول لإنشاء الشبكة العربية، لدعم تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تمهيدًا لإعلان الشبكة في وقت لاحق .

٣ – المؤتمر الإقليمي لتطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الدول العربية .

نشير إلى أن بدء أعمال المؤتمر الإقليمي، الخاص بتطبيق الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد في البحر الميت، في ٢١ كانون الأول ٢٠٠٨، وأكدت اللجنة المنظمة للمؤتمر الإقليمي حول " دعم تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الدول العربية "، على أهمية المؤتمر، الذي يستضيفه الأردن بمشاركة (١٧) دولة، (٢٠) خبيرًا إقليميًّا ودوليا، (٢٤٠) مشاركًا، من بينهم تسعة وزراء عدل، ومنهم وزير العدل الأردني، أنه وتفعيلًا لما جاء في قمة تونس أقر الأردن في عام ٢٠٠٦ عدة مشاريع قضائية، أهمها مشروع استقلال القضاء، والمصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وحوسبة المحاكم، وتعزيز قدرة النيابات العامة، وأن انعقاد المؤتمر هو امتداد لمبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية، والتي جرى إعدادها في المؤتمر الإقليمي، الذي عقد في البحر الميت في شباط من العام ٢٠٠٥، برعاية جلالة الملك عبد الله الثاني، وإعلانها مبادرة إقليمية عربية بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وأن القمة العربية السادسة عشر، والتي عقدت في تونس في شهر أيار عام ٢٠٠٤، أقرت وثيقة الإصلاح والتحديث والتطوير، والتي تضمنت ستة محاور، تولى الأردن محور التطوير القضائي فيها، كما بادر لدعم المؤتمر الإقليمي الذي أطلق المبادرة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية، وتوسيع المشاركة في المجال السياسي والشأن العام، وفي صنع القرار في إطار سيادة القانون، وتحقيق العدالة والمساواة بين المواطنين، واحترام حقوق الإنسان وحرية التعبير، وفقًا لما جاء في مختلف العقود والمواثيق الدولية، والميثاق العربي لحقوق الإنسان، وضمان استقلال القضاء، وتعزيز مشاركة فئات الشعب كافة نساءً ورجالًا في الحياة العامة ترسيخًا لمقومات المواطنة في الوطن العربي " [١].

---

[١] سليم الحص وآخرون، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص ١٠٩ .

مجمل القول : أن ما ذهب إليه الدكتور وهيب الشاعر [1]، في تعقيبه لا يعطـــي صـــورة صافية عن الجهود الواضحة، والرغبات المؤكدة لمكافحة الفساد في المملكة الأردنية الهاشمية، بل حاول تعكير الصورة بأسلوب خاص بعيد عن الموضوعية؛ حيث أشار في ورقـــة العمـــل التي قدمها إلى أن استطلاعات الرأي في الأردن الخاصة بمكافحـــة الفســـاد غيـــر واضـــحة الاستقلالية، وبحث أيضًا الكيانية القطرية والتكوين والدستور، والنظـــام السياســـي، والنظـــام الاقتصادي، والنظام الاجتماعي، وتبين لي أن الباحث أراد أن يوصل رسالة مجروحـــة، بـــلا منهجية علمية أو الاستشهاد بالاستبيانات الحقيقية، وتركيزه على فئات معينة مســـتهدفة، وأنـــه تجاهل عمدًا وعن سابق إصرار الجهود الإيجابية التي قامت بها الحكومة الأردنية للحـــد مـــن الفساد وتستحق التنويه، وهناك الكثير من الإجراءات التي تم اعتمادها من الحكومة الأردنيـــة للحد من الفساد بعد عام ٢٠٠٣، تم إيضاحها في هذه الأطروحة في مقام سابق .

---

[1] إسماعيل الشطي وآخرون، ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، التي نظمها مركـــز دراســـات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٧٠٠ – ٧٠٥ .

المبحث الثالث
المنظمات ومؤسسات المجتمع المدني غير الحكومية

تمهيد وتقسيم :

شجعت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد المنظمات غير الحكومية على التصدي للفساد، بالرغم من ولادة بعض المنظمات والمؤسسات المشهورة، قبل ظهور الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، كما ورد في المادة (١٣) من الاتفاقية الدولية مشاركة المجتمع؛ حيث تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة ضمن حدود إمكانياتها، ووفقًا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية، ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربته، ولإذكاء وعي الناس، فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته، وما يمثله من خطر . وينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار، وتشجيع إسهام الناس فيها، وضمان تيسّير حصول الناس فعليا على المعلومات، والقيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد، وكذلك برامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية، واحترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها [١].

ونصّت الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد في المادة (٢) على تشجيع الأفراد، ومؤسسات المجتمع المدني على المشاركة الفعالة في منع ومكافحة الفساد، وكذلك ذهبت المادة (١١) من نفس المشروع إلى أن تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، لتشجيع مؤسسات المجتمع المدني على المشاركة الفعالة في منع الفساد من خلال اتخاذ تدابير معينة، والقيام بأنشطة إعلامية وتوعية تشمل المناهج المدرسية والجامعية [٢]، ونص قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني في المادة (١١) على توعية المواطنين بآثار الفساد الخطيرة على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، والتعاون والتنسيق مع الجهات المحلية والإقليمية والدولية، لتعزيز التدابير الخاصة بمكافحة الفساد وتطويرها، ولتحقيق ذلك سيتم بحثها ضمن المطالب التالية :

---

[١] اتفاقية مكافحة الفساد الدولية، الجريدة الرسمية الأردنية، العدد (٤٦٦٩)، ٢٠٠٤، صفحة رقم ٣٧٢٠ .

[٢] الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، جامعة الدول العربية، إدارة الشئون القانونية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٩ .

المطلب الأول

الهيئات والمؤسسات غير الحكومية

يمارس المجتمع المدني نشاطه من خلال المنظمات والمؤسسات التي تعمل خارج الإطار الرسمي، وتقوم بدور ما بين الحكومات والشعوب، وسوف نتعرض لها وفق الفروع التالية :

الفرع الأول

منظمة الشفافية الدولية

تعتبر منظمة الشفافية الدولية من المؤسسات التي لا تتوخى الربح، وهي منظمة غير حكومية، وتركز على تخفيف الفساد، ولها فروع في (٥٠) دولة، وأقامت ورشات عمل منها في الأردن، من خلال تجميع المهتمين بمناقشة مشكلة الفساد من كلا القطاعين العام والخاص، ووجدت مؤسسة الشفافية الدولية أن إقامة فروع لها في بعض الدول النامية أمرًا صعبًا، وقد يحتاج فتح فرع لسنوات عديدة للحصول على الموافقة، وأن القوانين لا تعني إلا القليل في العديد من الدول لافتقار القدرة على تطبيقها أو تنفيذها [١]، ويمثل مؤشر الفساد المدرك (Corruption Perception Index CPI)، الذي يصدر عن منظمة الشفافية العالمية أشهر أنواع المقاييس الدولية للفساد .

أنشئت المنظمة في عام ١٩٩٣؛ حيث قام فريق صغير يترأسه " بيتر آيجن "، بإنشاء منظمة الشفافية الدولية (Transparency International)، في أيار/مايو ١٩٩٣؛ حيث قام " غادر "، وهو مؤسس منظمة الشفافية الدولية، بتجميع حوالي (٧٠) شخص في برلين، متخصصين في الشئون المالية الدولية من جميع قارات العالم لتحقيق تلك الغاية، وكان الهدف من إنشائها أن تكون هيئة للإعلام لمكافحة الممارسات الفاسدة [٢].

وهي منظمة غير حكومية وهي من أكثر المنظمات الدولية نشاطًا وفعالية للحد ومكافحة الفساد على المستويين الدولي والقومي، وترى أن الصحافة والمنظمات غير الحكومية (NGOS)، يجب أن يكون لها دور بارز ومهم في مكافحة الفساد، وعملت المنظمة على وضع مؤشر يستند إلى دراسات متنوعة لقياس مدى تفشي الفساد في الدول، من خلال رصد

---

[١] سوزان روز إكرمان، الفساد والحكم، مرجع سابق، ص ٢٩٨ .

[٢] بير لاكوم، الفساد، عين للدراسات والبحوث الإنسانية والاجتماعية، مصر، ٢٠٠٣، ص ٥ .

آراء المستثمرين المحليين والأجانب، والخبراء والمحللين والمتعاملين مع الحكومات، لمعرفة كفاءة الإجراءات أو المعاناة التي يتعرضون لها، ومدي الفساد من خلال طلب الرشاوى [١].

وتأسست الفكرة التي منها انطلقت حركة منظمة الشفافية العالمية لمكافحة الفساد على افتراضين رئيسين هما [٢]:

الافتراض الأول : يرى أن أنواع الفساد المتعددة، التي يمارسها رجال الأعمال الدوليون، وممثلو الشركات الأجنبية العالمية الكبيرة، التي تعتمد في أنشطتها على التصدير للخارج، وتقيم العلاقات التجارية عبر الحدود الدولية هي المسئولة عن الفساد الكبير (Grand Corruption)، من خلال ممارستهم وتقديمهم الرشاوى لكبار المتنفذين في الدول، التي يتعاملون معها لتمرير الصفقات التجارية الكبرى، مما يؤدي إلى ابتزاز كبار المسئولين وانتزاع موافقتهم على المشاريع بأساليب متعددة رخيصة غير مشروعة، وتكون نتيجة تلك الرشاوى أضرار بالغة، وعواقب وخيمة على جهود التنمية والمجتمع بأسره .

الافتراض الثاني : يرى أن المنظمات الدولية الحكومية الكبرى العاملة في مجالات التنمية المختلفة على المستوى الدولي، لا تولي اهتمام كافي بهذا النوع الخطير من الفساد .

طوّرت منظمة الشفافية العالمية وسائل وآليات عمل جديدة للتعرف على ظاهرة الفساد، وكشف أبعادها ومخاطرها، ومن أبرز تلك الوسائل والآليات ما يلي [٣]:

١. جمع المعلومات عن الظاهرة وبلورة مناهج وأساليب جديدة لقياسها .
٢. أن تعمل المنظمة كخبير أو مستشار عالمي متطوع لمكافحة ظاهرة الفساد .
٣. التعاون وتبادل الخبرات مع المؤسسات التجارية والمالية العالمية الكبرى، ذات السمعة المهنية المحترفة .
٤. لعب دور اللوبي المنظم لدى المنظمات الدولية الحكومية، ولعبت المنظمة دورًا محوريًا في الجهود، التي أثمرت عن إبرام العديد من الاتفاقيات والمعاهدات الدولية الخاصة بمكافحة الفساد .

---

[١] د. خالد القاضي، ظاهرة الفساد الإشكاليات والمواجهة، مرجع سابق، ص ٥٨ .

[٢] د. إسماعيل الشطي وآخرون، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مرجع سابق، ٢٠٠٤، ص ٥٤٨ .

[٣] د. إسماعيل الشطي وآخرون، المرجع السابق، ص ٥٥١ .

وعلى ذلك فإن تقارير المنظمة الدولية للشفافية لا تعتبر المصدر الوحيد للوقوف على حجم الفساد السياسي والاجتماعي والاقتصادي ...، بل يمكن الاعتماد على تقارير منظمة مراسلون بلا حدود، ومنظمة حقوق الإنسان التابعة لهيئة الأمم المتحدة [١]، وفي الأردن يمكن إضافة تقارير ديوان المحاسبة لتقدير حجم الفساد .

وفي نطاق هذا البحث يرى اللواء/ **سمير عبد السميع زكي،** عدة ملاحظات على أداء منظمة الشفافية الدولية بجمهورية مصر العربية، تمثلت فيما يلي [٢]:

١ – لا يوجد للمنظمة فرع أو مقر بمصر، وتعتمد على تحديد مسئول للاتصال مع المنظمة، وقد تم تغييره أكثر من مرّة لعدم قناعته بدوره .

٢ – ينحصر أسلوب الحصول على المعلومات من خلال إجابة المتطوعين من رجال الأعمال المحلّيين والأجانب على أسئلة موضوعة من متخصصين، أو من شركات متخصصة دون استمزاج رأي الأجهزة المسئولة عن مكافحة الفساد في مصر .

٣ – اعتراض غالبية ممثلي منظمة الشفافية في دول العالم على آلية العمل التي لا تتفق مع الأساليب المتبعة في علوم الإحصاء والقياس .

٤ – يتأثر تقدير حجم الفساد بالقيم المختلفة في المجتمعات من دينية وثقافية واجتماعية .

ونرى – من وجهة نظرنا – إثارة التساؤلات التالية :

١. ما هو مدى فاعلية التمثيل العربي والإسلامي في منظمة الشفافية الدولية ؟

٢. هل تراعي المنظمة في عملها الاختلافات الدينية والعرقية والجغرافية ؟

٣. هل تقارير الشفافية الخاصة بالدول المتقدمة تختلف عن التقارير الخاصة بالدول النامية ؟

٤. ما هو مدى مصداقية الشرائح المنتقاة للإجابة على الأسئلة ؟

---

[١] د. حسنين بوادي، الفساد الإداري لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٥٢ .

[٢] لواء/ سمير عبد السميع زكي، الفساد وآليات مكافحته في مصر، جامعة القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية، الندوة المغلقة، التي عقدت يوم ٢٧ آذار/مارس ٢٠٠٣ .

٥. هل شرائح الدراسة من رجال الأعمال والمستثمرين من المعارضين أو الموالين للدولة ؟

٦. هل تتحيز منظمة الشفافية في انتقائية العينات للدراسة ؟

٧. هل هناك تأثير للدول العظمى على قرارات منظمة الشفافية الدولية ؟

وتعتبر أكثر المنظمات الدولية الخاصة نشاطاً وفعالية في متابعة ومكافحة حالات الفساد الإداري، وتقوم بتطوير مؤشر لقياس مدى تفشي الفساد في مختلف العالم، وتطور المؤشرات من خلال استطلاعات للرأي لرجال الأعمال والنخب الاقتصادية والمحللين الاقتصاديين [(١)].

وإن منظمة الشفافية الدولية لا تقصد أسماء بعينها ولا تهاجم الأفراد، وإنما تركز على محاولة بناء نظم لمحاربة الفساد، من خلال تعبئة الجهود اللازمة لإقامة تحالف دولي، يتولى عملية نشر وتقوية نظم للنزاهة على المستويات الدولية والإقليمية والوطنية، ومن أهم البرامج التي تديرها المنظمة بناء نظام وطني للنزاهة والمساءلة والشفافية، وتعمل على أساس إطار دولي للتعاون ضد الفساد، وتتشارك مع جهود الكثير من البنوك الدولية والإقليمية والدولية، ومؤسسات التحويل الدولية في محاربة الفساد .

وأحتل الأردن في تقرير الشفافية الدولية، حسب مؤشر مدركات الفساد عام ٢٠٠٧، المرتبة (٥٣) من بين (١٨٠) دولة في العالم، وتقدم المؤشر ست درجات في عام ٢٠٠٨، ليحتل الأردن المرتبة (٤٧)، وضمن مؤشر التقدم العام من (٤ , ٧) إلى (١ , ٥) من أصل عشر نقاط، وكان هذا التقدم نتيجة جهود المكافحة التي بذلت ذات الشأن [(٢)].

وتقدم الأردن في تقرير الشفافية الدولية في عام ٢٠٠٩ وفق آخر تقرير للبنك الدولي إلى المرتبة (٣١)، أي بنسبة (١ , ٦٩%) على مستوى العالم [(٣)].

[(١)] طاهر الغالبي، صالح مهدي العامري، المسئولية الاجتماعية وأخلاقيات الأعمال والمجتمع، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٥، ص ١٥ .

[(٢)] جريدة الرأي، الأردن، العدد (١٣٨٦٨)، بتاريخ ٢٠٠٨/٩/٢٥، وجريدة العرب اليوم، العدد (٤١١٣)، بتاريخ ٢٠٠٨/٩/٢٥، ص ٢٣ .

[(٣)] وكالة الأنباء الأردنية، بترا، اللقاء مع معالي الدكتور/ عبد الشخانبة، رئيس هيئة مكافحة الفساد، بتاريخ ٢٠٠٩/٧/١٥ .

ومن الأسباب التي دفعت المنظمة للاهتمام بالفساد ما يلي [1]:

١. **أسباب إنسانية** : لأن الفساد يعوق عجلة التنمية ويزيد من انتهاكات حقوق الإنسان .

٢. **أسباب ديمقراطية** : لأن الفساد يعوق عمليات الديمقراطية في الدول النامية .

٣. **أسباب أخلاقية** : لأن الفساد يشوه ويعيق تكامل المجتمع .

٤. **أسباب عملية** : لأن الفساد يعيق عمليات السوق بمختلف أنواعها .

الفرع الثاني

صندوق النقد الدولي والبنك الدولي

أنشئ صندوق النقد الدولي مع نهاية الحرب العالمية الثانية في سياق السعي لبناء نظام اقتصادي دولي جديد أكثر استقرارًا وتجنبًا لأخطاء العقود السابقة، التي أسفرت عن خسائر فادحة، وعلى مدى الستين عامًا الماضية ظل الصندوق في حالة تغير وتكيف دائمة، غير أنه تشكل منذ إنشائه بفعل أحداث التاريخ، وتأثر بالأفكار الاقتصادية والسياسية السائدة على مر السنين، وحين اجتمع أعضاء وفود (٤٤) بلدًا في بريتون وودز بولاية نيوهامبشير في يوليو ١٩٤٤، لإنشاء مؤسستين تحكمان العلاقات الاقتصادية الدولية في أعقاب الحرب العالمية الثانية، كان تركيزهم منصبًّا على تجنب تكرار الإخفاقات التي مُنّيَ بها مؤتمر باريس للسلام، الذي أنهى الحرب العالمية الأولى [2].

مما تجدر الإشارة إليه أن النشاط الجدي لمكافحة الفساد على المستوى العالمي ظهر في منتصف القرن الماضي، ولم يقتصر ذلك النشاط على الدول فقط، لا بل ظهرت بعض المنظمات المالية الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، واللذان أظهرا جهودًا طيّبة في مكافحة الفساد على المستوى الدولي، وهنالك تعاون ملموس بين صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لمكافحة هذه الظاهرة، وفي عام ١٩٩٦ عقد الاجتماع السنوي بصورة مشتركة بين البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في واشنطن، وأعلنا على لسان رئيسيهما ضرورة التركيز على مكافحة الفساد، لما له من آثار سلبية على اقتصاديات وتنمية الدول المختلفة، واكتسب

---

[1] زياد عربية بن علي، مقال : الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد في الدول النامية، كلية شرطة دبي، مجلة الأمن والقانون، السنة العاشرة، العدد الأول، ٢٠٠٢، ص ٢٨٦ .

[2] http://ar.wikipedia.org/wiki/

البنك الــدولي خبرة واسعة في إدارة الشركات، وهو أول من وضع لائحة ســوداء بأســماء الشركات التي ارتكبت ممارسات فاسدة، وزاد في التشديد من خلال إضافة أحكامًا في تعليماته مضادة للفساد كما يلي [١]:

١. العمل على تعديل قوانين العطاءات والتوريدات .

٢. تعيين خبراء في الإدارة المالية للمشاريع .

٣. زيادة الاستعانة بعمليات التدقيق الخاصة بالحسابات .

٤. تعزيز الهيئات التحقيقية للبنك .

وبسبب الاشتراط الذي يتوجب عليهما عدم التدخل في الشئون الداخلية للدول الأعضــاء، كانا يشعران بالتقييد خلال معالجتهما للقضايا الحساسة كقضايا الفساد، وتــوفران بمشــاركتهما في الإجراءات الحكومية للدول الإصلاح المؤسسي، وتقليل فرص الفساد بشكل ضــمني مــن خــلال استبعاد من ثبتت إدانته من المشاركة في المشاريع التي يمولها البنك الدولي [٢].

وحسب تقدير البنك الدولي، فإن مجموع العوائد الســنوية مــن الفســاد فــي الاقتصــاد العالمي حوالي ٨٠ مليار دولار، دون احتساب أشكال الفساد الصغيرة الشــائعة فــي الــدول النامية [٣].

ومنذ عام ١٩٩٦ تبنّى البنك الدولي خطة استراتيجية لمحاربة الفساد، والتي كانت تعتمــد على جملة من الأهداف محددة كما يلي :

١. منع كافة أشكال الاحتيال والفساد في المشاريع التي يشترك البنك الدولي في تمويلها .

٢. مساعدة الدول الأعضاء والنامية بالخبرات، إذا ما طلبت المساعدة في حربها على الفســاد، لاسيما في تصميم برامج المكافحة .

٣. إعلان البنك عن تأييده ومشاركته في كل الجهود الدولية لمكافحة الفساد .

٤. أخذ مسألة الفساد بعين الاعتبار في خطط التنمية التي يضعها البنك بشأن الدول الأعضاء، واعتبار مكافحة الفساد شرطًا أساسيًا لتقييم خدمات البنك الدولي .

---

[١] سليم الحص وآخرون، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص ١٥٠ .

[٢] كيمبرلي أن اليوت، الفساد والاقتصاد العالمي، مرجع سابق، ص ٢٨٨ .

[٣] بيار إبراموفيتشي، لعبة الفساد المربحة، مجلة لوموند دبلوماتيك، عدد مايو ٢٠٠٤ .

ويمارس صندوق النقد الدولي للحكم والتعامل مع القضايا ثلاثة وظائف رئيسة؛ هي [1]:

١ – الوظيفة الرقابية والاستشارية :

حيث يقوم الصندوق من خلال هذه الوظيفة بتقديم المشورة، وإبداء الـرأي والملاحظـات لتصحيح السياسة الاقتصادية والمالية، وحسب نص المعاهـدة التأسيسـية للصـندوق، يحـق للصندوق الإشراف على نظام النقد العالمي، وممارسة الرقابـة الدقيقـة، والإشـراف علـى سياسات أسعار الصرف في الدول الأعضاء، على أن تتعاون الدول من جانبها في المحافظـة على استقرار سعر الصرف، من خلال الامتناع عن التلاعب بالأسعار .

٢ – الوظيفة الاقتراضية :

ويقوم الصندوق بتقديم الاقتراض للبلدان المتعثرة، على أن تكون هذه القروض مشـروطة بعدة اشتراطات؛ منها :

أ. قبول السياسات التي يقترحها الصندوق، والتي تستهدف تصحيح المشـكلات الخاصـة بميزان المدفوعات للدول .

ب. ضمان عدم استخدام القروض والتسهيلات لمجرد تأجيل اتخاذ القرارات الصعبة .

ج. التأكد من قدرة البلد المعني بالقروض والتسهيلات على تحسين أوضاعه الاقتصـادية، وسداد المبلغ في التوقيتات المحددة .

٣ – الوظيفة الفنية :

يتم من خلال هذه الوظيفة تقديم المعونة والخبرة الفنية والتدريبية للـدول الأعضـاء فـي أربعة مجالات رئيسة؛ هي :

أ. مجال القطاعات المالية والنقدية .

ب. مجال رسم السياسات المالية .

ج. مجال إعداد الإحصائيات وتحليلها ونشرها وتحسين نوعيتها .

د. مجال إعداد وصياغة التشريعات الاقتصادية والمالية .

إن الفساد ظهر في البنك الدولي مع بدء حملة ضد الفساد، ويواجه رئيس البنـك الـدولي بول وولفوفيتز اتهامات بالمحسوبية والفساد، في وقت أطلق حملة واسـعة النطـاق لمكافحـة

---

[1] إسماعيل الشطي وآخرون، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مرجع سابق، ٢٠٠٤، ص ٥٥٣ .

الفساد، وبول وولفوفيتز هو أحد صقور المحافظين الجدد الذين قادوا الحرب ضد العراق، وقال : وولفوفيتز أن : " معلومات تتعلق بتعيين موظف في البنك الدولي أثارت قلقًا لدى بعضكم بشأن احترام القواعد المطبقة في البنك، والمتعلقة بالحقوق والواجبات والمعاملة المتساوية لجميع الموظفين "، وأضاف في مذكرة وجهها إلى موظفي الهيئة المالية الدولية " أستطيع أن أؤكد لجميع الموظفين أني عملت باستمرار لاحترام هذه القواعد قدر المستطاع، وسوف استمر في ذلك " [١].

ويضطلع البنك الدولي [٢]، بالمسئولية أمام أصحاب المصلحة لضمان استخدام أموال التنمية في الغرض المحدد لها، وعدم تعريضها لأعمال الفساد، وإن التصدي للفساد من الأمور الحاسمة لتحقيق التنمية المستدامة، ويقوم مكتب نائب الرئيس في البنك لشئون النزاهة المؤسسية بالتحقيق في جميع المزاعم بأن شركة أو فردًا ما ارتكب أعمال احتيال أو فساد أو إكراه أو تواطؤ أو ممارسات معوقة (سلوك غير قويم يستلزم العقوبة)؛ مثل ارتكاب أحد الأفعال الآتية :

١ – **الاحتيال** : أي تصرُف أو إغفال أو تحريف يضلل عن قصد أو إهمال طرفًا ما، أو يسعى إلى تضليله؛ بغية الحصول على منفعة مالية أو غيرها أو التهرب من أي التزام .

٢ – **الفساد** : عرض أو إعطاء أو استلام أو طلب أي شيء ذي قيمة بشكل مباشر أو غير مباشر؛ بغية التأثير على نحو غير مشروع على أفعال طرف آخر .

٣ – **الإكراه** : التهديد بإضعاف أو الإضرار بإرادة الشخص على نحو مباشر أو غير مباشر .

٤ – **التواطؤ** : ترتيب بين طرفين أو أكثر بهدف تحقيق غرض غير مشروع، بما في ذلك محاولة التأثير على نحو غير مشروع على أفعال طرف آخر .

٥ – الممارسة المعوقة مثل القيام عن عمد بإتلاف أو تزييف أو تغيير أو إخفاء أدلة مادية أو الإدلاء بأقوال كاذبة للمحققين؛ بغية أن يعرقل التحقيقات بشأن أعمال فساد أو احتيال أو

---

[١] اتهام رئيس البنك الدولي بالمحسوبية والفساد، انظر الموقع الإلكتروني :

http://www.annabaa.org/nbanews/62/330htm

[٢] البنك الدولي (WB) المسئوليات التي يضطلع بها أمام أصحاب المصلحة، للمزيد انظر الموقع الإلكتروني :

http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTARABICHOME/NEWSARAB

إكراه أو تواطؤ أو تهديد أو مضايقة، أو ترويع أي طرف لمنعه من الكشف عما يعرفه من أمور ذات صلة بالتحقيقات أو من متابعة التحقيقات .

ومنذ عام ٢٠٠١ فرض البنك الدولي حظرًا علنيًّا على (٣٤٣) شركة وفردًا، ويمكن زيارة الموقع الالكتروني (www.worldbank.org/debarr) للاطلاع، ولدى البنك الدولي خمس عقوبات يفرضها مثل : إرسال خطاب توبيخ علني أو الحرمان أو عدم الحرمان المشروط أو الحرمان مع الإبراء المشروط أو رد ما حصل عليه الطرف محل العقوبة، والعقوبات العلنية هي رادع قوي، وإن عملية التحقيق والعقاب في البنك الدولي تمثل مكونًا رئيسًا للتصدي للفساد وتشجيع الإدارة العامة الرشيدة .

ويقدم البنك الدولي المساعدة لتعزيز إدارة الحكم والتصدي للفساد من خلال المشروعات والبرامج، التي من شأنها تحسين الشفافية في إدارة الشئون المالية العامة، وتدعيم إدارة الضرائب والجمارك، وتعزيز أداء جهاز الخدمة المدنية، ومساندة عمليات الإصلاح القانوني والقضائي، ومكافحة الفساد، وتمكين أجهزة الإدارة الحكومية المحلية والمركزية من تقديم الخدمات، ويتم التصدي للفساد من خلال تدابير ثنائية لإدارة العقوبات على مرحلتين؛ هما [١]:

المرحلة الأولى :

يقوم مسئول تقييم العقوبات والإيقاف بالإجراءات التالية :

١. تقييم إذا ما كانت الأدلة التي قدمتها إدارة النزاهة المؤسسية كافية لإخضاع المخالفة المعنية للعقوبة أم لا .
٢. ثم يصدر " إخطارًا بإجراءات العقوبات "؛ حيث يوصي بتوقيع عقوبة .
٣. وبعد ذلك يقرر الإيقاف المؤقت أو عدمه، ريثما يتم البت نهائيًّا في القضية .

المرحلة الثانية :

في حالة قيام الشركة المعنية أو الشخص المعني بالطعن على هذه المزاعم، التي أوردتها إدارة النزاهة المؤسسية، عندئذٍ تتم إحالة القضية لمجلس العقوبات التابع للبنك الدولي .

---

[١] انظر البنك الدولي، تعزيز إدارة الحكم والتصدي للفساد على الموقع الإلكتروني :

http://siteresources.worldbank.org/INTOFFEVASUS/Resources/OESFactSheet_Arabic_April2008.doc?resourceurlname=OESFactSheet_Arabic_April2008.doc.

وفي النهاية وجدت أن الضوابط المتعلقة بتقديم قروض ومساعدات صندوق النقد الدولي أكثر تشددًا وصرامة من تلك الضوابط التي أقرها البنك الدولي؛ لأنه سيوقف المساعدات المالية لأي دولة تمارس الفساد الحكومي، من خلال تحويل الأموال إلى غير المجالات المحددة لها، وإساءة استعمال احتياطي العملات الصعبة .

وطرح الصندوق مجالين لمساهمته في مكافحة الفساد؛ هما [١]:

المجال الأول : تطوير إدارة الموارد العامة؛ مثل إصلاح الخزينة والضرائب والموازنات .

المجال الثاني : خلق بيئة اقتصادية وشفافة ومستقرة وتطوير قوانين الأعمال التجارية .

الفرع الثالث

المنتدى الاقتصادي العالمي (دافوس)

(World Economic Forum)

أطلق المنتدى الاقتصادي العالمي مبادرته حول معايير مكافحة الفساد في ميدان التجارة والأعمال الكوني، وذلك أثناء لقاء له في دافوس في كانون الثاني ١٩٩٥، وتم بحث العديد من القضايا؛ منها [٢]:

١ - إلى أي حد يعتبر انتهاج ممارسة الأخلاق في مصلحة مجتمع الأعمال ؟

٢ - إن للفساد تكاليف يخلق فيها تشوهات اقتصادية كبيرة .

٣ - هل الشركات والمصالح التي تأخذ بمعايير أخلاقية عالية تضع نفسها في وضع غير موات إزاء منافسيها ؟

٤ - ما هي العلاقة بين المعايير الأخلاقية لشركة ما وبين احتمال أن تتعرض للإضرار بها جنائيًّا على يد مستخدميها ؟

---

[١] المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، الفساد آثاره الاجتماعية والاقتصادية وسبل مكافحته، سلسلة الخلاصات المركزة، السنة الثانية، الكويت، ١٩٩٩، ص ٦ .

[٢] المنتدى الاقتصادي العالمي ١٩٩٥، جنيف، سويسرا، تم تلخيص هذه النقاط في ورقة العمل التي تم إعدادها للمنتدى بعنوان : " مبادرة حول معايير مكافحة الفساد في ميدان التجارة والأعمال الكوني "، بقلم باترين غلين، مؤسسة أنترا برايز الأمريكية لأبحاث السياسة العامة .

٥ - إن قدرًا كبيرًا من فساد الشركات لا يعدو كونه تكييفًا مع قواعد اللعبة المحلية في بلد ما .

٦ - إلى أي حد يعتبر الفساد مثبطًا للنمو في بلد ما ؟

٧ - إلى أي حد يمكن استجابة الدول التي تسمح بوجود الفساد على نطاق واسع مع مبادرة مجتمع الأعمال العالمي ؟

٨ - هل سيؤدي وضع معايير أخلاقية كونية إلى توضيح البيئة السياسية والقانونية المتغيرة، التي تعمل فيها الشركات متعددة الجنسيات ؟ وهل من الحكمة أن تحاول دوائر التجارة والأعمال العالمية قيادة المجهود نحو توحيد المعايير الأخلاقية ؟

ويعتبر المنتدى الاقتصادي العالمي (World Economic Forum) من المؤسسات الدولية الفاعلة، التي تبني مقاييس لبيان الفساد في المؤسسات الدولية، وفي عام ١٩٩٥ دعا المنتدى الاقتصادي العالمي إلى قيام الحكومات بأنشطة تعاونية لمحاربة الفساد، وتم إنشاء " فريق دافوس "، وهي رابطة غير رسمية من كبار المسئولين في بيوت الأعمال الدولية، ومسئولي إنفاذ القانون والخبراء، ويعتبر المنتدى أكبر منظمة دولية لكبار المسئولين التنفيذيين، وإن المنتدى الاقتصادي العالمي لسنة ٢٠٠٥ المنعقد في دافوس أشار إلى الاتفاق المعقود بين (٦٣) شركة في العالم تنتمي إلى قطاعات رئيسة مختلفة في العالم، والذي تضمّن مجموعة من المبادئ تهدف إلى مكافحة الرشوة في تلك الشركات، وفي الواقع تعمل بعض الجهات المانحة والمؤسسات المالية العالمية من خلال منتدى دافوس على مكافحة الفساد من خلال ما يلي [١]:

١. مساعدة البلدان ذات الاقتصاد الفتي للتخفيف من الفساد .
٢. تعزيز القدرة على التعبير عن الرأي .
٣. تحقيق المساواة بين الجنسين .
٤. تفعيل دور المحاسبة المتخصصة .

---

[١] The Global Competitiveness Report, 2005 - 2006, World Economic Forum, Basingstoke, Hampshire RG21, 6&5, 175. Fifth Avenue, New Yourk, N.Y. 10010.

وعُقد المنتدى الاقتصادي العالمي في الأردن خمس مرات، وكان آخرها بتاريخ ١٥/أيار/٢٠٠٩ في منطقة البحر الميت في الأردن في أخفض منطقة في العالم، وكان الحضور شخصيات من مختلف الجنسيات في العالم، وبدأت فعاليات المنتدى الاقتصادي العالمي للشرق الأوسط في منطقة البحر الميت، الذي عقد تحت عنوان : " آثار الأزمة الاقتصادية العالمية على الشرق الأوسط استراتيجيات نابعة من الداخل للنجاح " بمشاركة عربية وعالمية واسعة، وبدأت جلسات المنتدى الذي شارك فيه أكثر من (١٧٠٠) من كبار الشخصيات في العالم وصناع القرار وعدد من الفائزين بجائزة نوبل بخطاب للملك عبد الله الثاني ركّز فيه على أهم التحديات التي تواجه المنطقة، وفي مقدمتها الصراع العربي الإسرائيلي، والجهود المبذولة لتحقيق السلام العادل والشامل .

الفرع الرابع

غرفة التجارة الدولية (ICC)

Interntional Chamber of Commerce

تأسست غرفة التجارة الدولية في عام ١٩١٩، في الفترة التي أعقبت الحرب العالمية الأولى عندما اجتمع قادة قطاع الأعمال من دول الحلفاء لأول مرة في مدينة أتلانتك، وقد ضمت النواة الأولى للغرفة ممثلين من القطاع الخاص في (بلجيكا، بريطانيا، فرنسا، إيطاليا، الولايات المتحدة)، ثم توسعت لتصبح منظمة أعمال دولية تضم في عضويتها آلاف الشركات والهيئات في حوالي (١٣٠) بلدًا، ويوجد من بين الأعضاء عدد كبير من الشركات الأكثر نفوذًا في العالم، وتمثل كل القطاعات الصناعية والخدماتية، وتعتبر غرفة التجارة الدولية الصوت الذي يرتفع مدافعًا عن قطاع الأعمال العالمي، باعتباره عامل قوة للنمو الاقتصادي وإيجاد الوظائف والرفاه، ونظرًا لتداخل الاقتصاديات الوطنية بشكل وثيق في هذه الأيام، فإن القرارات الحكومية أصبحت ذات أبعاد وعواقب دولية أقوى بكثير مما كانت عليه في الماضي، وتستجيب غرفة التجارة الدولية لهذا التحدي، من خلال طرح وجهات نظر في قطاع الأعمال والتعبير عنها، وتغطي نشاطات الغرفة نطاقًا واسعًا يشمل من بين قضايا أخرى التحكيم وتسوية النزاعات، والدفاع عن التجارة الحرة واقتصاد السوق، والتنظيم الذاتي

لمؤسسات الأعمال، ومحاربة الفساد الدولي ومكافحة الجريمة التجارية [١]، وقامت غرفة التجارة الدولية في عام ١٩٧٧ بمراجعة مبادئها التوجيهية التي أقرها مجلسها التنفيذي في عام ١٩٩٦، وأصدرت مجموعة من التوصيات تتضمن قواعد سلوك معينة للمنشآت، وأوجبت على الشركات أن تضمنها في تعليماتها حتى لو كانت شركات فرعية؛ حيث أولت غرفة التجارة الدولية اهتمامًا خاصًّا للتعامل مع الوكلاء؛ لمنعهم من إفساد المسئولين الحكوميين الأجانب [٢].

الفرع الخامس

منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)

أنشئت في عام ١٩٩٤، وتعتبر جهودها من أشمل المبادرات الدولية لمكافحة الفساد؛ حيث تتركز في المجالات التالية [٣]:

١ – الرشوة في تبادل الأعمال الدولية، وكانت أول خطوة تم اتخاذها في ١٩٩٤، والتي تم الدعوة فيها للدول الأعضاء إلى تحديد معايير فاعلة لمحاربة ومنع رشوة الموظفين الرسميين الأجانب، وكانت التوصيات تنص على أن تقوم لجنة الاستثمارات الدولية والشركات متعددة الجنسيات بمتابعة التزام الدول بهذه التوصيات، وتم فيما بعد إصدار توصيات جديدة عرفت باسم " توصيات عام ١٩٩٧ " بشأن الرشوة في تبادلات الأعمال الدولية، وكانت أكثر شمولية، وقد دفعت الإنجازات التي تم تحقيقها إلى الانتقال لمرحلة أكثر تقدمًا تمثلت في قيام الدول الأعضاء بالإضافة إلى خمس دول غير أعضاء بتوقيع

---

[١] للمزيد انظر غرفة التجارة الدولية على الموقع الإلكتروني :

http://www.iccarab.org/site_content.aspx?page_key=defining_room_commerce&lang=ar.

[٢] كيمبرلي أن اليوت، الفساد والاقتصاد العالمي، مرجع سابق، ص ١٧٨ .

[٣] المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، الفساد آثاره الاجتماعية والاقتصادية وسبل مكافحته، سلسلة الخلاصات المركزة، السنة الثانية، الكويت، ١٩٩٩، ص ٦ .

اتفاقية دولية لمكافحة رشوة الموظفين الرسميين الأجانب المعنيين بتبادل الأعمال الدولية في ١٧ كانون أول/ديسمبر ١٩٩٧، ودخلت حيز التنفيذ في ١٥شباط/ فبراير ١٩٩٩ .

٢ – الفساد في المشتريات الممولة بالفساد؛ حيث أصدرت في شهر أيار/ مايو ١٩٩٦ " التوصيات الخاصة بمكافحة الفساد في المشتريات الممولة بالمساعدات "؛ لمنع الممارسات الفاسدة في المشتريات، من خلال اعتماد مجموعة من الشروط والتدابير، وكذلك تعمل المنظمة على تطوير إطار عملي فاعل لتعزيز استقامة الموظفين الرسميين لزيادة كفاءتهم .

كما أوصت غرفة التجارة الدولية (ICC) بتنفيذ توصية منظمة التطوير والتعاون الاقتصادي (Organization for Economic Co-operation and Development OECD)، وهي منظمة خاصة بمكافحة الفساد في الأعمال الدولية، ولزيادة تفعيل مكافحة الفساد أنشأت غرفة التجارة الدولية لجنة للتحكيم؛ من أجل الفصل في النزاعات التي تثور بين الأعضاء، خاصة في موضوعات الفساد [١].

المطلب الثاني

دور المجتمع المدني الدولي والمحلي في مكافحة الفساد

تعتبر منظمات المجتمع المدني من الجمعيات الطواعية التي يشكلها أفراد المجتمع فيما بينهم، تمتاز بدور مهم للكشف عن الفساد؛ مثل الجمعيات العمالية وجمعيات رجال الأعمال والجمعيات الثقافية والرياضية والدينية، وغيرها من جمعيات المجتمع المدني، وتشمل الأحزاب السياسية، وإن كانت تجمع بين الانتماء إلى المجتمع المدني وجهاز الدولة عند تمثيلها في السلطة التشريعية، ولا يعتبر دخول الأحزاب إلى البرلمان انتماء إلى جهاز الدولة إلا إذا كانت الأحزاب مشاركة في السلطة التنفيذية، أو كان الحزب هو الأوحد المهيمن على الحكم [٢]، ولذلك يمكن بيان دور مشاركة المجتمع المدني من خلال الفروع التالية :

---

[١] د. حسنين بوادي، الفساد الإداري، مرجع سابق، ص ١٨٠ .

[٢] تقرير، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التنمية الإنسانية العربية وخلق الفرص للأجيال القادمة، نيويورك، المكتب الإقليمي للدول العربية، ٢٠٠٢، ص ١٠١ – ١٠٢ .

الفرع الأول

دور المجتمع المدني الدولي

قد جاءت الخطوة الأكثر حسمًا في نص المادة (١٣) من الاتفاقية الدولية للفساد اهتمامهًا بمشاركة المجتمع المدني، من خلال اتخاذ الدول الأطراف في الاتفاقية التدابير المناسبة، وضمن حدود إمكانياتها التي لا تتعارض مع قانونها الداخلي؛ لتشجيع المجتمع الأهلي ومنظمات المجتمع المدني على المشاركة في نشاطات محاربة الفساد، وإذكاء وعي الناس بمخاطر الفساد وجسامته، وأشارت إلى عدة تدابير لتدعيم مشاركة المجتمع المدني؛ مثل :

١. العمل على تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع مساهمة الناس فيها .

٢. عمل أنشطة إعلامية لبيان عدم التسامح في قضايا الفساد .

٣. وضع برامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية .

٤. تيسير أمور حصول الناس على المعلومات المتعلقة بعمليات الفساد، ولكن هذه الحرية يجوز إخضاعها لقيود معينة ضرورية ينص عليها القانون؛ ومن تلك القيود ما يلي :

أ. عدم الإفصاح عن المعلومات التي تشكل اعتداء على حرية الآخرين وسمعتهم .

ب. عدم الإفصاح عن المعلومات التي تمس بالأمن الوطني أو النظام العام .

ج. عدم الإفصاح عن هوية المبلّغين، ويتعامل معهم بسرية تامة خوفًا عليهم .

وتنص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على تشكيل هيئة مستقلة للاضطلاع بدور في محاربة الفساد، وتمكين منظمات المجتمع المدني من القيام بدور المراقبة والمساءلة لتحقيق الشفافية والنزاهة، واستمرار الفساد بمستويات عالية هو أشبه بكارثة إنسانية، وإن الهيئات واللجان التي تم تشكيلها لمكافحة الفساد في بعض الدول كانت نابعة من منظمات المجتمع المدني، مما أدى إلى المشاركة الإيجابية، وعدم ترك هذه المهمة على عاتق الحكومة وحدها، وتعتبر تجربة سنغافورة من أنجح التجارب الدولية في مكافحة الفساد؛ حيث تحتل المرتبة الرابعة بين دول العالم، طبقًا لتقرير منظمة الشفافية العالمية، ويرجع هذا النجاح إلى عدة عوامل؛ منها (وضع استراتيجيات وآليات جادة لمحاربة الفساد، ورفض المجتمع المدني للفساد كوسيلة للعيش)، ونزولًا عن رغبة السلطة والمجتمع المدني؛ فقد قامت

سنغافورة بإنشاء " مكتب التحقيقات في ممارسات الفساد "، والذي يعتبر هيئة مستقلة عن الشرطة تقوم بالتحقيق في وقائع الفساد، سواء في القطاع العام أو الخاص، ويتضح من كل ذلك أن تشكيل اللجان الحكومية يكون قاصرًا في مكافحة أوجه الفساد، ولا بد من تضافر منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام للوصول لنشر ثقافة المساءلة والشفافية، وتمكين كل الأطراف من المشاركة في صنع القرارات والعمل على تنفيذها [١].

وأشارت أستاذة القانون والسياسة " سوزان روز " إلى دور المجتمع الدولي، وإن المجتمع العالمي يقف منتظرًا المرحلة التي يجب أن تتحول فيها الأقوال إلى أفعال من خلال برامج ملموسة، ولكن يجب تجنب عدد من الشراك التي قد تظهر أثناء التطبيق؛ مثل [٢]:

١ – **الشراك الأول :** إمكانية ظهور أشكال جديدة من الفساد قد تظهر نتيجة الإصلاحات السليمة الجديدة، والتي تم تصميمها لتحسين الأداء بمختلف أشكاله على المستوى الحكومي، وسبق أن أشار الباحث إلى أن الفساد عبارة عن أخطبوط متلون متجدد مع كافة الظروف المناخية والزمانية .

٢ – **الشراك الثاني :** الحذر من إيجاد بؤر نقية من الفضيلة والنزاهة، ولكنها محاطة بمستنقعات واسعة وعميقة من الفساد، والمطلوب إجراء إصلاحات أساسية جوهرية .

ويرى الباحث أن وجود مجتمعات مدنية قوية تكافح الفساد هنا وهناك لا بد أن تحدث تأثيرًا على مستوى العالم، عند تضافر جهودها من خلال ازدراء مرتكبي الأعمال الفاسدة، وتقبيح تلك الأفعال وعدم اللهاث وراء الممارسات الفاسدة، وتهميش المفسدين في الحياة العامة، وعدم السكوت عنهم، خاصة عند فضح مفاسدهم من خلال الإعلام العالمي، ويصبح المجتمع الدولي ذا ثقافة مضادة للفساد، لإذكاء وعي المواطن الدولي بحقوقه وواجباته .

---

[١] فتحي سيد فرج، الحوار المتمدن – العدد (٢٤١٦)، ٢٠٠٨/٩/٢٦ .

http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=148267

[٢] سوزان روز إكرمان، الفساد والحكم، مرجع سابق، ص ٣١٥ .

الفرع الثاني

تصنيف نشاطات المجتمع المدني

يمكن تصنيف نشاطات المجتمع المدني إلى ثلاث مجموعات؛ هي [١]:

١. مجموعة قليلة النشاط داخليًا كثيفة النشاط على المستوى الدولي .

٢. مجموعة كثيفة النشاط داخليًّا وإقليميًّا .

٣. مجموعة مقيدة النشاط .

ويتطلب الإصلاح الفعال للإدارة العامة ولعملية التنمية التزامًا سياسيًّا يجب أن يحظى بمساندة المجتمع المدني والقطاع الخاص، على أن تكون مؤسسات المجتمع المدني منظمة إداريًّا وقابلة للمساءلة، ويمكن لمنظمات المجتمع المدني القيام بدور مهم في توفير الضوابط على سلطة الحكومة، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، والمشاركة في صياغة السياسات العامة وحماية الحقوق، وتعزيز المشاركة في الشئون العامة وتقوية حكم القانون، ورفع الوعي العام بموضوع الفساد ومحاربته، وإن مبدأ المساءلة والشفافية يعد الأساس لعلاقة سليمة بين الدولة والمجتمع المدني؛ فالدولة مسئولة أمام مواطنيها، وعليها تقديم البيانات والتقارير الموثوق فيها عن أعمالها، والمجتمع المدني مسئول أمام الدولة وأمام هيئاته المرجعية .

ويمكن للمجتمع المدني العربي الإسهام في الحد وتقييد ظواهر الفساد من خلال [٢]:

١ – تعزيز المساءلة والشفافية والمحاسبة في أجهزة الدولة الرئيسة والقطاع العام، والمحاسبة لإصلاح النظام السياسي والإسهام في صياغة السياسات العامة .

٢ – تعزيز فعاليته ومشاركته في الشئون العامة وتقوية حكم القانون وتعزيز الحكم السليم .

٣ – تعزيز علاقة المؤسسات الأهلية مع السلطات التشريعية والتنفيذية في الدولة والمتابعة القضائية .

---

[١] د. السيد عبد المطلب غانم، مقالة : في التقرير الدولي للفساد لعام ٢٠٠٣، الجزء الثاني، بعنوان تقارير المنطقة، ص ٦٤ – ٢٦٠ .

[٢] المجتمع المدني وظاهرة الفساد، انظر الموقع الإلكتروني :

.http://pulpit.alwatanvoice.com/content-171930.html

٤ – المساهمة في توفير المعلومات والمصادر القانونية، التي تمكن من القيام بدور فعال في مراقبة التمويل السياسي للأحزاب أو للمرشحين للانتخابات للتأكد من التزامها بالشفافية .

٥ – مطالبة الحكومة بنشر المعلومات لقضايا الفساد لمساهمتها في نشر الوعي حول قضايا الفساد .

٦ – عرض تدابير إصلاحية على الحكومات بالمبادرة، والضغط من أجل تنفيذ برامج الإصلاح .

٧ – تطوير العلاقة مع الدولة؛ بحيث لا يفهم أن تقوية مؤسسات المجتمع المدني واستقلالها سيكون على حساب إضعاف الدولة .

٨ – يمكن للمجتمع المدني مساعدة البرلمانات في الرقابة ورصد انتهاكات السلطة التنفيذية .

٩ – شراكة المجتمع المدني في صياغة الأنظمة والتشريعات والقوانين والسياسات العامة المنظمة لحياة الأفراد في المجتمع، وتوطيد علاقاتها بالبرلمانات .

١٠ – المطالبة بإعداد وثيقة شرف المهنة لتحمل صفة توعية تحدد مسئوليات القطاع الخاص .

١١ – مشاركة المجتمع المدني من خلال الشراكة المجتمعية، والأخذ بمقترحات المجتمع المدني، التي من شأنها الحد من مظاهر الفساد .

١٢ – على المجتمع المدني ممارسة دوره في ضمان استقلال السلطة القضائية، وتمكين الجهاز القضائي ومراقبة أدائه، ومتابعته واحترام الحريات العامة والحقوق السياسية والمدنية للأفراد طبقًا للدستور ومبادئ العدالة والنزاهة، وتوفير البيئة الحقوقية التي تحدد الوضع القانوني لمؤسسات المجتمع المدني .

الفرع الثالث

المجتمع المدني الإسلامي

تعتبر توعية الجماهير بمخاطر الفساد من الضرورات التي أكدتها الشريعة الإسلامية، واعتبرت من تمسَّك بتوجيهات الإسلام وامتنع عن الفساد له أجر شهيد، وفي رواية أخرى أجر مائة شهيد؛ فعن ابن عباس ﷺ قال ﷺ : (مَنْ تَمَسَّكَ بِسُنَّتِي عند فساد أُمَّتِي فَلَهُ أَجْرُ مِائَةِ شهيدٍ) [١].

ويعتبر تنمية الخلق الديني في المجتمعات منطلقًا أساسيًا لوضع إطار أخلاقي ملائم للتحول الاجتماعي، من خلال التمسك بتعاليم الديانات السماوية، ومنها الدين الإسلامي، ولها عظيم الأثر في التماسك المعنوي للموظف في نطاق الخدمة العامة؛ لأن الإسلام يؤكد على معانٍ أخلاقية سامية في خدمة الناس في مختلف المجالات ابتغاء مرضاة الله [٢].

وقال الإمام علي ﷺ : " مَنْ نَصَّبَ نَفْسَهُ إمامًا؛ فليبدأْ بتعليم نفسه قَبْلَ تعليمِ غَيْرِهِ، وَلْيَكُنْ تأديبُه بسيرته قَبْلَ تأديبِه بلسانِهِ، ومعلمُ نفسه ومؤدبُها أحقٌّ بالإجلال من معلمِ الناسِ ومؤدبِهِمْ " [٣]، وقال الإمام علي بن أبي طالب كرّم الله وجهه : (لا تُعَوِّدُوا بَنِيكُمْ على أخلاقكم؛ فإنَّهم مخلوقون لزمانٍ غيرِ زمانِكُمْ) [٤].

ويرى – بعض الكتَّاب – ضرورة المحاولة لزيادة الوعي لدى أفراد المجتمع للتكيف مع أساليب التنمية الجديدة والمساهمة في نجاحها؛ لأنه في النهاية يعود نجاحها أو فشلها على المجتمع نفسه؛ فالفرد هو وسيلة وهدف التنمية [٥].

---

[١] الإمام البيهقي، تحقيق : الشيخ عامر حيدر، الزهد الكبير، الجزء الثانية، الطبعة الثالثة، مؤسسة الكتب الثقافية، بيروت، ١٩٩٦، ص ١١٨، حديث رقم ٢٠٧ .

[٢] د. أحمد رشيد، الفساد الإداري، مرجع سابق، ص ٧٠ .

[٣] الإمام محمد عبده، شرح نهج البلاغة، الطبعة الثانية، دار البلاغة، بيروت، ١٩٨٥، الجزء الأول .

[٤] جورج شهلا، الماس حنانيا، الوعي التربوي ومستقبل البلاد العربية، بيروت، ١٩٧٢، ص ٢٠ .

[٥] فايز الحبيب، التنمية الاقتصادية بين النظرية وواقع الدول النامية، عمادة شئون المكتبات، جامعة الملك سعود، السعودية، ١٩٩٠، ص ٣ – ٦ .

الفرع الرابع

دور الأحزاب ومؤسسات المجتمع المدني

في مكافحة الفساد

أكَّد قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني على دور المواطن في الكشف عن حالات الفساد، والتعاون بين الهيئة والمواطنين، وطالب المواطنين – أي (المجتمع المدني) بالإخبار عن أية حالات تنطوي على الفساد، وأن تكون مستندة إلى الأدلة والبينات الموضوعية، وأن لا يكون الإخبار بقصد الإساءة إلى الأشخاص أو التشهير بهم، وأن لا تكون الشكوى كيدية للإساءة إلى شخص ما مباشرة؛ لأن المعلومات الواردة تخضع للتمحيص، ويحال المشتكي للقضاء لنيل الجزاء الرادع بجرم الافتراء وتقديم بلاغ كاذب وفقًا للأصول القانونية المتبعة حسب نص المادة (٧) فقرة (ج) من قانون الهيئة [١].

وقام مركز دعم التنمية والتأهيل المؤسسي بعقد ورشة بعنوان : " نحو فهم أعمق لظاهرة الفساد "، يوم الإثنين الموافق ٢٩ يونيو ٢٠٠٩، بالباخرة امبريال – الزمالك، حضر الورشة عدد من ممثلي هيئات ومنظمات المجتمع المدني والإعلام، وتم عرض نتائج وتوصيات دراسة بحثية بعنوان : " إدارك المجتمع المصري لمعاني وأشكال الفساد الإداري، وطرق تعزيز الشفافية والمساءلة "، وحضر الورشة عدد كبير من الباحثين والدارسين وأساتذة الجامعات [٢].

وإذا نظرنا إلى خارطة الأحزاب ومؤسسات المجتمع المدني في الأردن [٣]، فإننا لا بدَّ من أن نسجِّل الملاحظات التالية : تجاوز عدد الأحزاب في الأردن أكثر من (١٨) حزبًا؛ لأن التسجيل والإشهار ما زال مستمرًّا، ومع ذلك ففي إحدى الدراسات الاستطلاعية وجد أن

---

[١] قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني، رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦، الجريدة الرسمية، العدد (٤٧٩٤)، ص ٤٥٣٤ .

[٢] ورشة بعنوان : " نحو فهم أعمق لظاهرة الفساد "، الموقع الإلكتروني :

http://www.discenter.com/Workshop_twards_a_Deeper_Understanding_of_Corruption.htm.

[٣] انظر خارطة الأحزاب ومؤسسات المجتمع المدني في الأردن يوم ٢٠٠٨/٧/٢٢ .

للمزيد انظر الموقع الإلكتروني :

http://www.alsayra.com/news-action-show-id-144.htm.

١٤% من أفراد عينه أجريت عليها الدراسة من الشباب قـالوا بوضـوح بـرامج الأحـزاب السياسية، و٥٧% قالوا أنهم ليس لديهم رغبة في الانضمام للأحزاب، و٦٣% يرون عدم جدية الحكومة في التشجيع على الانضمام للأحزاب، و٤١% يرون عدم القناعة بالأحزاب الأردنيـة .

أما مؤسسات المجتمع المدني فلدينا ٣٨٠ جمعية إقليمية وعشائرية، و٩٥ جمعية نسـوية، و١٨ جمعية مسيحية، و٢٧ جمعية إسلامية، و١٢ جمعية عرقية، ويبلغ عـدد الأعضـاء فـي النقابات ٨٠ ألفا بدون المعلمين والعمال والطلاب .

وبلغت الهيئات الثقافية لدينا ٢٥٦ هيئة إسلامية، و٣٠ مسيحية، وأجنبيـة ومشـتركة ١٠، وتتوزع هذه الهيئات كما يلي : ١٠٨ في العاصمة، و١٩ في الزرقاء، و٢٤ فـي البلقـاء، و٣ في مادبا، ٤٠ في أربد، و١٣ في المفرق، و٩ في عجلون، و١٣ في جرش، و١ في الكـرك، و٣ في الطفيلة، و٩ في معان، و٥ في العقبة، يوجد لدينا ٣٠٢ ناد رياضي في عمـان، و٨٦ في اربد، و٦٣ في البلقاء، و٢٦ في المفرق، و٢٥ في الزرقاء، و٢٣ في الكـرك، و٢٣ فـي معان، و١٧ في مادبا، و١١ في جـرش، و١٠ فـي الطفيلـة، و٨ فـي عجلـون، و٥ فـي العقبة، وعدد منظمات حقوق الإنسان ٩ منظمـات، وعـدد الاتحـادات النسـائية : ٢٥ فـي عمان، و٥ في اربد، و٦ في الكرك، و١٠ في البلقاء، و٤ في جرش، و٤ في المفرق، و٢ في الطفيلة، و٤ في معان، و٣ في العقبة، و٢ في مادبا، و٢، ٤ في الزرقاء، و٢ فـي عجلـون، وعدد النقابات العمالية ١٧ نقابة تضم في عضويتها ما مجموعه ٢٠٠ ألـفٍ مـن الأعضـاء، بينما تضم منظمات أصحاب العمل واتحاد الغرف التجارية والصناعية ٦٣ ألف عضـو، أمـا نقابات أصحاب العمل فهي ٣٠ نقابة، وجمعيات أصـحاب العمـل ٣٧ جمعيـة، وجمعيـات البيئة ١٠، وجمعيات الحماية المدنية والرعاية الاجتماعية ١٠، والجمعيات الأجنبية ١٠ .

ودُعي برلمانيون إلى سنِّ تشريعات ومساهمة المجتمع المـدني فـي مكافحـة الفسـاد، وضرورة إعطاء المؤسسات المدنية والنقابات العمالية دورًا في بناء الدولة، لاسيما وأن الفـرد يعد من أهم عناصر بناء المجتمعات، وبيان مؤكدًا أهمية تواصل المجالس النيابية مع قطاعات المجتمع المدني، بالإضافة إلى أن إشراك مؤسسات المجتمع المدني في الحملة على الفساد، لـه

تأثير إيجابي على الواقع العام في الدول، والإشارة إلى تنامي خبرات تلك المؤسسات لتواصلها مع المؤسسات المدنية الأخرى، ونشوء شبكات دولية وإقليمية في شتى الأمور الإصلاحية [١].

وتعتبر الشبكة المصرية للشفافية هي مبادرة مجتمعية تهدف إلى توحيد الجهود مع مختلف الجهات الحكومية وغير الحكومية، ومنظمات المجتمع المدني تعمل على تعزيز مبادئ الشفافية والمحاسبية في مختلف قطاعات الدولة، وهي إحدى أنشطة مشروع تعزيز الشفافية والمحاسبية في مصر، والذي يقوم بتنفيذه مركز دعم التنمية والتأهيل المؤسسي DISC، والمُدعم من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID، وتم إطلاق الشبكة المصرية للشفافية، بناء على دعوة سيادة رئيس الجمهورية لمكافحة الفساد الإداري وتعزيز الشفافية في قطاعات الدولة في خطابه أمام مجلسي الشعب والشورى بتاريخ ١٩ نوفمبر ٢٠٠٦، وهو ما أعطى الضوء الأخضر للعديد من المنظمات المصرية والدولية، للعمل على رصد وكشف وتحليل قضايا الفساد، وطرح الحلول البديلة، ودعم الجهود المجتمعية والحكومية المعنية، وتقوم الشبكة المصرية بتوفير الدعم والاستشارة للباحثين عن سبل مكافحة الفساد، وتعزيز الشفافية في إطار عمل الدستور والقوانين المصرية وتفعيل المواثيق الدولية التي قامت مصر بالتصديق عليها، تقوم شبكة الشفافية بتوفير المواد القانونية المصرية والدولية وإتاحتها للباحثين، بالإضافة إلى تخصيص قسم ديوان المظالم بالموقع الالكتروني لحصر الشكاوى الصادرة من المتضررين من الممارسات الفاسدة في أي قطاع من القطاعات الإدارية للدولة، وتعمل بالتنسيق مع لجنة الشفافية والنزاهة التابعة لوزارة الدولة للتنمية الإدارية على حل هذه المشكلات، أو إيجاد آليات تُحدُّ من المخالفات والممارسات الفاسدة في هذه القطاعات [٢].

وأصدر مؤتمر قمة منظمات المجتمع العربي المعروف بالمنتدى المدني أثناء انعقاده في بيروت، بتاريخ ٢٢ آذار/مارس ٢٠٠٤ رسالة موجهة إلى الملوك والرؤساء العرب، تقع في

---

[١] شبكة النبأ المعلوماتية، الجمعة ٢ كانون الأول ٢٠٠٥، ٢٩ شوال ١٤٢٦هـ .

انظر الموقع الإلكتروني :

http://www.annabaa.org/nbanews/52/161.htm

[٢] انظر وزارة التنمية الإدارية المصرية، لجنة الشفافية والنزاهة على الموقع الإلكتروني :

http://www.nazaha-eg.net/content

١٤ صفحة تتضمن عدة مطالب؛ منها إلغاء الأحكام العرفية، وإنهاء حالة الطوارئ، وإلغاء المحاكم الاستثنائية، وإنهاء التعذيب، ورفع القيود عن تكوين الجمعيات، وضمان الحريات الأساسية، والحاجة إلى إصلاح دستوري، وأهمية إجراء حوار ديني داخل المجتمعات العربية الإسلامية، وغير ذلك من المطالب [١].

نخلص مما تقدم إلى أن تلك المطالب لا تمثل كافة وجهات نظر المجتمع المدني في المجتمعات العربية، خاصة إذا تم عقد تلك المؤتمرات في دول تعاني من مشكلات معينة تريد أن تفرضها وتعرضها على دول عربية أخرى لا تواجه تلك المشكلات، ولذلك أعتقد أن الفساد يولد مع بعض الأشخاص بحكم العوامل الوراثية، ويترعرع في مستنقع الفرص المتاحة في مختلف نواحي الحياة، ولنقيس خطورة الفساد بين موظف عام يرتشي وشخص مدني تاجر مخدرات أو تاجر نساء بغايا في القطاع الخاص، والسؤال من هو أخطر ؟ أعتقد أن الفساد في القطاع الخاص على قدر كبير من الخطورة .

وانطلاقًا من هذا الفهم يرى – فريق من الباحثين – من ناحية أن منظمات المجتمع المدني بكافة مستوياتها الدولية يجب إخضاعها أيضًا للرقابة والمساءلة والشفافية؛ لأنه ثبت الكثير من حالات إساءة استخدام المال والسلطة في مؤسسات المجتمع المدني، وانحرافها عن الأهداف التي أسست من أجلها، أو تبعيتها لجهات دولية مشبوهة، وأرى أنه لا مانع من مراقبتها؛ فالحذر واجب، ومن ناحية أخرى؛ فإن المؤسسات الدينية أيضًا بحاجة إلى رقابة ومساءلة؛ لمعرفة من أين يأتي المال ؟ وأين يستخدم ؟ وكيفية صرفه وتوثيقه ؟ وثبت الكثير من الحالات للفساد باسم التبرعات الدينية، خاصة بلا وصولات مالية، ومن خلال التبرع للعائلات المستورة؛ فمن هي العائلات غير المستورة ؟ ولكن تذهب للأعمال غير المشروعة، لذلك يجب التفرقة بين قواعد الشريعة الأزلية المُحكمة الثابتة ونوعية الأشخاص المتبدلة المتذبذبة من زمان لآخر [١].

---

[١] انظر تفصيلاً : الرسالة الموجهة من مؤتمر قمة منظمات المجتمع العربي، المعروف بالمنتدى المدني، بيروت، بتاريخ ٢٢ آذار/مارس ٢٠٠٤ .

[٢] سليم الحص وآخرون، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص ١٠٦، ٢٠٦ .

المبحث الرابع
التعاون الدولي في مكافحة الفساد

تمهيد وتقسيم :

من الجدير بالذكر أولًا أن مكافحة الفساد تحتاج إلى جهود كبيرة، وتعاون على المستوى الدولي والإقليمي والمحلى، ومضافرة الجهود الرسمية والشعبية على كافة المستويات مع بعضها، بهدف تحجيم الفساد والحد من نشاطاته ومحاصرتها، وأخذت تظهر في الدول الصناعية الكبرى وحتى في الدول الصغيرة شبكات فساد محلية واسعة النطاق، لا بل ظهرت ثقافات تدعم أفعال الفساد بأكملها، ولذلك تزايد أمر الفساد، الذي لم يعد مقصورًا على الدول النامية فقط "، مع ضرورة ترك الدول الأعضاء إمكانية معالجة أشكال مختلفة من الفساد التي قد تنشأ مستقبلًا، على أساس أن مفهوم الفساد فيه من المرونة ما يجعله قابلًا للتكيف بين مجتمع وآخر " [١]، ولأن دوافع الفساد تختلف من دولة إلى أخرى، وتختلف بين الدول والمجتمعات النامية والدول والمجتمعات الفقيرة؛ فمن الممكن أن يكون فساد موظف في الدول النامية بطلب بعض النقود التي لا تجلب له قوت يومه، ولكن قد يكون فساد الموظف في الدول المتقدمة لتأمين جعة من البيرة، أو تعاطي مخدرات، أو مبالغ يحتاجها للصرف على رفاهيته، وشتان ما بين هذا الفساد وذاك، وسيتم بحث التعاون الدولي ضمن المطالب التالية :

المطلب الأول
أسباب التعاون الدولي

تنبّه (Robert Klitgard) في دراسته عام ١٩٩٨ إلى مجال مكافحة الفساد على الصعيد الدولي، وأن الفساد لا يمكن أن يقف عند حدود الدول، وانطلاقًا من هذا المفهوم؛ فقد ذكر في الدراسة ضرورة التعاون الدولي لمكافحة الفساد، وقام بعرض مبادرات متعددة للتعاون الدولي في مكافحة الفساد؛ مثل اقتراح رعاية الدراسات الإقليمية للمساعدة في اقتراح أفضل الوسائل

---

[١] UN Office, "High Level Political Conference for the Signature of the United Nation Convention Against Corruption", 9-11 December, 2003, Merida Mexico Fact Sheet.

العلاجية في التعاون الدولي، والتحقق من استمراريتها، واقترحت الدراسة إجراء مسابقة بين الدول النامية لمعرفة أفضل الاستراتيجيات لمكافحة الفساد فيما بينها [1]، وهذا حسب رأينا خطأ ارتكبه (Klitgard)؛ لأنه يخرج الدول المتقدمة من دائرة الفساد، مع العلم أن الفساد وباء عالمي لا يقتصر على دول دون غيرها، وأوصى بتشكيل جهاز تنسيق قومي لمتابعة استراتيجية التعاون الدولي في المكافحة، وتتناول الاستراتيجية مسائل الحوافز والمعلومات للكشف عن كبار المخالفين وتقديمهم للقضاء، وتحديد جهات ومجالات في السنة الأولى لتركيز جهود المقاومة للفساد .

وإقرارًا بقيمة تعزيز التعاون الدولي وضرورة الإسراع باعتماد صك دولي لتشجيع وتسهيل التعاون الدولي في مكافحة الفساد، وبخاصة في اتخاذ الإجراءات المناسبة ضد الأشخاص الذين يرتكبون أعمال الفساد في أداء الوظائف العمومية الدولية وبعض الجرائم الداخلية، يتعين على الدول الأطراف، فيما بينها أن تتعاون تعاونا وثيقًا بما يتوافق مع نظمها القانونية والإدارية الداخلية؛ من أجل تعزيز فاعلية تدابير إنفاذ القوانين الرامية إلى مكافحة الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، وإن وجود نظام فعَّال لمكافحة الفساد يتطلب زيادة سريعة وفعّالة في التعاون الدولي في مختلف المسائل، خاصة بعد التطورات الأخيرة التي أدت إلى إحراز المزيد من التقدم والتفاهم الدولي، ويتضح من العرض السابق أن التعاون الدولي أصبح من الضرورات لمكافحة الفساد، وهذا ما سنحاول الإجابة عليه من خلال الفروع التالية :

---

[1] روبرت كليتجارد، مقال مترجم : التعاون الدولي لمكافحة الفساد، التمويل والتنمية، البنك الدولي، مجلد ٣٥، العدد (١)، ١٩٩٨، ص ٣ – ٦ .

الفرع الأول

التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد

ولذلك؛ فإن التعاون الدولي ضروري لمنع ومكافحة الفساد [١]، وتتضمن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أحكامًا كثيرة حول التعاون الدولي، وتغطي جميع أشكاله، وبالذات تسليم المجرمين المادة (٤٤)، والمساعدة القانونية المتبادلة المادة (٤٦)، والتعاون في مجال إنفاذ القانون المادة (٤٨)، والتحقيقات المشتركة المادة (٤٩)، والتعاون لاستخدام أساليب التحري الخاصة المادة (٥٠)، وتستند هذه الأحكام عمومًا إلى سابقة معاهدة " باليرمو" لمكافحة الجريمة المنظمة بين البلدان، والمضي إلى أبعد من ذلك في بعض الأحيان، وتجدر الإشارة إلى أن واحدا من ابتداعات معاهدة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هو أن تتوخى تقديم المساعدة القانونية المتبادلة، حتى في غياب التجريم المزدوج؛ حيث إن ذلك منسجم مع المفاهيم الأساسية للنظم القانونية المحلية؛ حيث تكون مثل هذه المساعدة غير قسرية، كما ورد في المادة (٤٦) الفقرة (٩، ب)، وعلاوة على ذلك؛ فكلما ينظر إلى التجريم المزدوج على أنه شرط للتعاون الدولي؛ فإنه يجب أن يعتبر متحققًا بصرف النظر عما إذا كانت قوانين الدولة الطالبة تضع الجريمة ضمن صنف الجريمة أو فئة الجريمة بنفس المصطلحات؛ مثل الدولة الطرف الطالبة، إذا كان السلوك ينطوي على جريمة، ويتم السعي إلى المساعدة فيه؛ فإنه جريمة جنائية بموجب قوانين الدولتين الطرفين المادة (٤٣) الفقرة (٢) .

ومن الجدير بالذكر أيضًا ذكر أن الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد نصت على العديد من المواد الخاصة بالتعاون في مكافحة الفساد الدولي؛ وهي كما يلي [٢]:

١ – التعاون الدولي في المسائل الجنائية وتسليم المجرمين حسب منطوق المادتين (٤٣ ، ٤٤) .

---

[١] انظر الخلاصة الوافية من المستندات القانونية الدولية لمكافحة الفساد من مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣) .

انظر أيضاً : " المستندات القانونية الدولية القائمة والتوصيات، وغيرها من الوثائق التي تتصدى للفساد "، تقرير الأمين العام، لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية، الدورة العاشرة، فيينا، ٨ – ١٧ أيار/مايو ٢٠٠١، E/CN.15/2001/3.

[٢] انظر : الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، الجريدة الرسمية الأردنية، ٢٠٠٤، العدد (٤٦٦٩)، ص ٣٧٢٠ .

٢ – التعاون الدولي في إنفاذ الفانون، حسب منطوق المادة (٤٨) .

٣ – التعاون الدولي من خلال آليات استرداد الممتلكات المصادرة، حسب منطوق المادة (٥٤) .

٤ – التعاون الدولي لأغراض المصادرة، حسب منطوق المادة (٥٥) .

٥ – التعاون الدولي في مجال جمع المعلومات المتعلقة بالفساد وتبادلها وتحليلها، حسب منطوق المادة (٦١) .

وتجدر الإشارة إلى أن واحدًا من الأحكام الرئيسة للاتفاقية وارد في المادة (٤٦) الفقرة (٨)، التي تنص على أنه : " لا يجوز للدول الأطراف أن ترفض تقديم المساعدة القانونية المتبادلة على أساس السرية المصرفية، ويعتزم هذا الحكم التغلب على العوائق، التي تفرضها قوانين السرية المصرفية لتقديم المساعدة إلى الدول الأخرى، التي تجري تحقيقات في مزاعم الفساد " .

وإن إعلان فيينا بشأن الجريمة والعدالة [1]، صدر لمواجهة تحديات القرن الحادي والعشرين، الصادر عن مؤتمر الأمم المتحدة العاشر لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين المنعقد في فيينا من ١٠ إلى ١٧ إبريل ٢٠٠٠، وتضمَّن الإعلان أن الدول الأعضاء في الأمم المتحدة إذ يساورها القلق إزاء الأثر، الذي يتركه ارتكاب جرائم خطيرة ذات طبيعة عالمية على المجتمعات، واقتناعًا بضرورة التعاون الثنائي والإقليمي والدولي في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية، وفي مؤتمر الأمم المتحدة العاشر؛ لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين تقرر اتخاذ تدابير منسقة أكثر فاعلية بروح من التعاون الدولي؛ لمكافحة مشكلة الجريمة العالمية، وكان ذلك من خلال إعلان فيينا بشأن الجريمة والعدالة لمواجهة تحديات القرن الحادي والعشرين، وورد في الإعلان في البند (١٥) ما يلي :

" نعلن التزامنا باتخاذ تدابير دولية مشددة لمكافحة الفساد، تستند إلى :

١ – إعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والرشوة في المعاملات التجارية الدولية .

٢ – المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين .

---

[1] انظر إعلان فيينا بشأن الجريمة والعدالة على الموقع الإلكتروني :

http://www.aihr.org.tn/arabic/convinter/Conventions/HTML/decVienneCrime2000htm

٣ – الاتفاقيات الإقليمية ذات الصلة، والمحافل الإقليمية والدولية " .

الفرع الثاني

التعاون العربي في مجال مكافحة الفساد

إن الإجراءات على المستوى العربي للتعاون والتنسيق بشأن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بدأت من مجلس وزراء العدل العرب في دورته (١٩) بالجزائر، من خلال القرار القاضي بضرورة إعطاء أهمية خاصة لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتكثيف الحضور العربي في مؤتمر التوقيع على الاتفاقية في المكسيك، خلال الفترة من (٩ إلى ١١ ديسمبر ٢٠٠٣)، وكذلك في الاجتماعات وحلقات النقاش، التي ستعقد على هامش المؤتمر، وأصدر المكتب التنفيذي في دورته التاسعة والعشرين (٢٩) بالقاهرة (٢٧ إبريل ٢٠٠٤) قرارًا يقضي " بدعوة الدول العربية إلى إيلاء أهمية خاصة للتوقيع على اتفاقية الأمم المتحدة للفساد "
.

واستمرت الأمانة الفنية في جامعة الدول في اتخاذ الإجراءات اللازمة لعقد اجتماع اللجنة (لجنة خبراء وممثلي الدول العربية لتنسيق المواقف العربية، بشأن الاتفاقيات والمؤتمرات الدولية) لتقييم آثار ونتائج هذه الاتفاقية، ووجهت الأمانة الفنية الدعوة لوزارات العدل العربية لتسمية ممثليها في اجتماع لجنة الخبراء وممثلي الدول العربية لتنسيق المواقف العربية، بشأن الاتفاقيات والمؤتمرات الدولية، واجتمعت اللجنة في الفترة الممتدة من (٣١ أكتوبر إلى ٤ نوفمبر ٢٠٠٤)، وخلصت اللجنة إلى إصدار توصيات تلخصت فيما يلي [١]:

١ . حث الدول العربية التي لم توقع على الاتفاقية على التوقيع عليها .

٢ . التأكيد على أهمية قيام الدول العربية بالتصديق على الاتفاقية .

٣ . دعوة وزارات العدل في الدول العربية والأمانة الفنية لمجلس وزراء العدل العرب والأمانة العامة لمجلس وزراء الداخلية العرب إلى تكثيف الحضور في الندوات والمؤتمرات الإقليمية والدولية، والتعاون الدولي في مكافحة الفساد، إذا كان ذلك ييسر التعاون الدولي .

---

[١] انظر لجنة خبراء وممثلي الدول العربية ..... إلخ على الموقع الإلكتروني التالي :

http://arabic.mjustice.dz/liguearabe/reun_cons_min_ar_just_sess_21/chapitre6.htm

ويتعين على الدول الأطراف أن تمد بعضها البعض بأكبر قدر من المساعدة المتبادلة وفقًا لقوانينها المحلية، وتكون لها سلطة التحقيق أو المحاكمة لأفعال الفساد التي وصفتها هذه الاتفاقية، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتسهيل الإجراءات القانونية والتدابير المتعلقة بالتحقيق والملاحقة لأعمال الفساد الأخرى بأكبر قدر من التعاون التقني المتبادل .

وباختصار عند البحث في أسباب ظهور التعاون الدولي لمكافحة الفساد على المستوى العالمي والإقليمي والمحلي وجد الباحث أن هنالك عدة عوامل أدت إلى الحاجة الملحة لذلك، ويمكن تلخيصها كما يلي :

١ – ظهور الفساد كعقبة كئود على المستوى العالمي، وتحوّل الاهتمام به من المستوى المحلي الضيق إلى الاهتمام به على المستويين الإقليمي والعالمي .

٢ – ما يترتب على تفشى هذه الظاهرة من آثار ضارة على المجتمعات الدولية والإقليمية والمحلية .

٣ – لا يمكن أن يعيش الفساد وحده، بل هو أخطبوط متحرك يضرب هنا وهناك، وبلا توقيت أو تفريق، ولا يراعي الضمير منتهكًا كافة القيم والمبادئ .

٤ – للقضاء على مصادر تمويل الإرهاب، وشل حركة الجماعات الإرهابية، والحد من حركتها، وعدم استقطابها للعناصر الجديدة بالمغريات المادية .

٥ – للحصول على المساعدة القانونية المتبادلة بين الدول المختلفة، من خلال الحصول على أدلة أو أقوال الأشخاص، والقيام بعمليات الحجز والتفتيش والتجميد، وفحص الأشياء والمواقع، وتيسير مثول الأشخاص طواعية في الدول الطرف الطالبة، المادة (٤٦) من الاتفاقية .

٦ – عدم تغطية القواعد القانونية للأنواع المختلفة من الجرائم التي تظهر على المستويات العالمية .

٧ – يعتبر انتشار الفساد من المؤثرات السلبية على أمن واستقرار الدول من ناحية، ويؤثر على المؤسسات، والقيم الديمقراطية، والشفافية والعدالة، وسيادة القانون من ناحية أخرى .

٨ – العمل على تطوير تشريعات حرية الحصول على المعلومات على مستوى المنظمات الدولية والإقليمية والشركات الدولية، خاصة عند إحالة أو تلزيم العطاءات، لمعرفة الأسس التي اعتمد عليها لإرساء العطاء .

٩ – يؤدي الفساد إلى تهديد المشاريع التنموية؛ لأنه يضرب عصب الحياة الاقتصادية في الدول، ويؤدي إلى هروب رءوس الأموال الوطنية، وإحجام المؤسسات العالمية الكبرى عن الاستثمار الدولي، التي لا تتبنى سياسات رادعة لظاهرة الفساد .

١٠ – وجود علاقة أخوية وروابط وثيقة بين الفساد وجرائم غسيل الأموال وجرائم الإرهاب والجريمة المنظمة والجرائم العابرة للحدود الوطنية والجرائم الاقتصادية .

١١ – تكديس الثروات في أيدي جماعات محددة بطريقة غير مشروعة، والمال يجلب السلطة ويتحكم في القرارات، ومن الممكن الهيمنة على بعض الدول من تلك الجماعات .

١٢ – يؤدي تفشي الفساد إلى تضارب بين المصالح الدولية وتأزم العلاقات بين الدول، خاصة عند انتقال المال غير المشروع بين الدول .

١٣ – ظهور عصر الإنترنت والذي ساعد على تفشي ظاهرة الفساد ليس على المستوى الوطني بل على المستوى العالمي، من خلال عمليات نقل وتحويل الأموال عبر الدول، ولا يمكن السيطرة عليه من قبل دولة بذاتها؛ فلا بد من التعاون الدولي، وأبرزها اختلاسات البورصات العالمية .

وقال رئيس الوزراء الأردني معروف البخيت في افتتاح مؤتمر التعاون الدولي في مكافحة الفساد نيابة عن جلالة الملك عبد الله الثاني أن التعاونَ الدوليَ في مجال مكافحة الفساد، وتبادلَ الخبرات والمعلومات، وتكثيفَ المساعداتِ التقنية المتبادلة بين الدول وبين المنظمات الدولية ومؤسسات المجتمع المدني أمر في غاية الأهمية وواجب إنساني، وصولًا إلى نهجٍ شامل، ويحققُ مبادئَ العدل والمساواة وتكافؤ الفرص، وإن الأردن أنجز القوانين الخاصة بمكافحة الفساد ويعمل على إقرارِ قانونِ إشهار الذمةِ المالية، ومكافحة غسل الأموال، وديوان المظالم، وحريةَ الحصول على المعلومات، وفي رسالة الأمين العام للأمم المتحدة " كوفي أنان " إلى المؤتمر دعا المشاركين إلى تقديم آليات سليمة ومحايدة للرقابة على تنفيذ هذه

الاتفاقية، ويجب أن يساند ذلك مساعدات فنية، حتى تستفيد كل دولة من تنفيذ هذه الالتزامـــات، ودعم التعاون الدولي ضد الفساد، والمعاهدة أول ميثاق دولي لمكافحة الفساد ملزمة قانونًا [١].

---

[١] انظر مؤتمر التعاون الدولي في مكافحة الفساد، مجلة الشرق الأوسط، العــدد (١٠٢٤٠)، الإثنــين ٢٠ ذو القعدة، الموافق ١١ ديسمبر ٢٠٠٦ .

الفرع الثالث

التعاون الإقليمي في مجال مكافحة الفساد

تبنت الاتفاقية المشتركة بين البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد [1]، المادة (١٤) المساعدة والتعاون، وفقًا لقوانينها المحلية والمعاهدات الواجبة التطبيق، ويتعين على الدول الأطراف أن تمد بعضها البعض بأكبر قدر من المساعدة المتبادلة، وتكون لها سلطة التحقيق أو المحاكمة على أفعال الفساد المبينة في هذه الاتفاقية، وتسهيل الحصول على الأدلة، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتسهيل الإجراءات القانونية، والتدابير المتعلقة بالتحقيق أو الملاحقة في أعمال الفساد، ويتعين على الدول الأطراف أيضًا أن تقدم كل منها للأخرى أكبر قدر من التعاون التقني المتبادل، وما هي أنجح السبل والوسائل لمنع الفساد وكشفه والتحقيق فيه والمعاقبة على أفعال الفساد .

ونص بروتوكول اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد [2]، التقرير التفسيري المادة (٢٥) على التدابير والمبادئ العامة للتعاون الدولي بين الدول الأطراف، لكي تتعاون مع بعضها البعض، وفقًا لأحكام الصكوك الدولية ذات الصلة، وعلى التعاون الدولي في المسائل الجنائية، وأشارت نفس الاتفاقية في المادة (٢٦) على المساعدة المتبادلة بين الأطراف بعضها البعض من السلطات وفقًا لقوانينها المحلية، وتكون لها سلطة التحقيق أو المحاكمة عن جرائم مقررة، وتجيز المساعدة القانونية المتبادلة وفقًا للفقرة (١) من هذه المادة : يجوز رفض طلب الطرف، إذا كان يعتقد أن الامتثال للطلب من شأنه أن يقوض مصالحه الأساسية، والسيادة الوطنية، أو الأمن القومي، أو النظام العام، ولا يجوز للأطراف أن تتذرع بالسرية المصرفية كسبب لرفض المشاركة في أي عملية في إطار هذا الفصل لقانونها الداخلي؛ حيث تتطلب ذلك، يجوز لأي طرف أن يقتضي طلبًا للمشاركة في العملية، التي تنطوي على رفع السرية المصرفية عن طريق السماح من قاض أو سلطة قضائية أخرى، بما فيها النيابة العامة .

---

[1] انظر الاتفاقية المشتركة بين البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد على الموقع الإلكتروني :

http://www.nscoyemen.com/index3.php?id2=82&id=7

[2] بروتوكول اتفاقيه القانون المدني بشأن الفساد ستراسبورغ، ١٩٩٩، التقرير التفسيري، المادة (٢٥، ٢٦) .

المطلب الثاني

التعاون الدولي في الولاية القضائية في المسائل الجنائية وتسليم المجرمين

تأخذ الدول بمعايير الولاية القضائية المختلفة، حتى لا تسمح بوجود الثغرات في القوانين لعدم تمكن الجناة من الإفلات من العقوبة، ولكن قد يفلت بعض الجناة من خلال وجود الثغرات في التشريعات الوطنية والدولية، ويتطلب الأمر المزيد من التعاون في المسائل الجنائية، وإنفاذ القانون، وتسليم المجرمين، وسيتم بحث ذلك وفق الفروع التالية :

الفرع الأول

مواءمة معايير الولاية القضائية مع التشريعات الأردنية

يطلق بعض الفقهاء القانونيين على القواعد القانونية التي تنظم نطاق تطبيق أحكام العقوبات من حيث المكان تعبير " القانون الجنائي الدولي" [1]، وسوف يقوم الباحث بإيضاحها في الفصل الثاني من هذه الدراسة .

توسعت الاتفاقية الدولية في الأخذ بمعايير الولاية القضائية، وعملت على سد الثغرات لتحقيق التكامل في الملاحقة القضائية للكشف عن جرائم الفساد وتعقب مرتكبيها، وأشارت الاتفاقية إلى هذه المعايير، وبينت كيفية التعامل مع المجرمين، وتلك المعايير؛ هي [2]:

١ – معيار الإقليمية (مذهب الإقليمية) :

نصت عليه الاتفاقية في المادة (٤٢)؛ حيث تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير، لكي تخضع لولايتها القضائية ما جرمته من أفعال وفقًا لهذه الاتفاقية في الحالتين التاليتين :

أ) عندما يُرتكب الجرم في إقليم تلك الدولة الطرف .

---

[1] د. كامل السعيد، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني، (دراسة مقارنة)، المركز العربي للخدمات الطلابيّة، عمان، ١٩٩٨، ص ٩٨ .

[2] د. حميد الساعدي، مقدمة في دراسة القانون الدولي الجنائي، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٧١، ص ١٩ – ٢٣ .

ب) عندما يرتكب الجرم على متن سفينة ترفع علم تلك الدولة الطرف، أو طائرة مسجّلة بمقتضى قوانين تلك الدولة الطرف وقت ارتكاب الجرم .

وأخذت الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد في المادة (٩) بمعيار الولاية القضائية، ومنها معيار الإقليمية في حال إذا ما ارتكب الجرم في إقليم الدولة الطرف، أو في حال ارتكاب الفعل على متن سفينة ترفع علم الدولة الطرف، أو طائرة مسجلة بمقتضى قوانينها وقت ارتكاب الجريمة، أو في حال ارتكاب الجرم ضد مصلحة أحد مواطنيها أو المقيمين فيها .

وهذا ما أخذ به قانون العقوبات الأردني في الفصل الثاني في الأحكام الجزائية، من حيث المكان في المادة (٧)؛ حيث أشارت إلى أن تسري أحكام هذا القانون على كل من يرتكب داخل المملكة الأردنية جريمة من الجرائم المنصوص عليها، وينصرف هذا المعيار إلى مكان وقوع الجريمة أو أحد أركانها، وتعد الجريمة مرتكبة إذا تمت على الأرض أحد العناصر التي تؤلف الجريمة، أو أي فعل من أفعال جريمة غير متجزئة، أو فعل اشتراك أصلي أو فعلي [١].

ويعني هذا المبدأ أن كافة الجرائم التي ترتكب في المملكة الأردنية الهاشمية تخضع لقانون العقوبات الأردني، ويتم تطبيقه على الجميع دون تمييز، سواء كان مرتكب هذه الجريمة يحمل الجنسية الأردنية أو الأجنبية .

وأشار قانون العقوبات المصري في الباب الأول، ضمن القواعد العمومية في المادة الأولى إلى أن أحكام هذا القانون تسري على كل من يرتكب في القطر المصري جريمة من الجرائم المنصوص عليها فيه [٢].

وأشار الدكتور حميد الساعدي إلى أن هناك قاعدة عامة، يستند إليها عند حدوث مشاكل في تنازع القوانين، وهي قاعدة " اتباع مذهب إقليمية القوانين الجنائية، سواء كان الأمر يتعلق بالتجريم أو الاختصاص، أم بالإجراءات الواجب اتباعها خلال المحاكمات، أم بتنفيذ العقوبات؛ فالقاعدة التي تسود هي قاعدة الإقليمية "، ويعتبر مذهب الإقليمية كل شخص موجود في إقليم

---

[١] قانون العقوبات الأردني، رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠، نقابة المحامين، مطبعة التوفيق، عمان، ١٩٨٦ .

[٢] د. كامل السعيد، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني، (دراسة مقارنة)، المركز العربي للخدمات الطلابيّة، عمان، ١٩٩٨، ص ٩٩ .

إحدى الدول خاضعًا لقانون الدولة التي لها الأولوية لقانون الدولة التي وقعــت فــوق إقليمهــا الجريمة، وهذا المذهب تأخذ به معظم التشريعات العالمية، ومنها التشريع الأردني .

وأشار الدكتور سليمان عبد المنعم إلى أن تكريس الاتفاقية لمعيار الإقليمية لم يقتصر على المفهوم الحقيقي للإقليم، بل على المفهوم الحكمي للإقليمية، والتي يمتد فيهــا الإقلــيم ليشــمل السفن والطائرات التابعة للدولة حتى لو كانت خارج إقليم الدولة [١].

٢ – معيار العينية أو الذاتية :

ينطبق هذا المذهب إذا كانت الجريمة تشكل إضرارًا بمصالح الدولة، وهذا ما نصت عليه المادة (٩) من قانون العقوبات الأردني، والتي أخذت بسريان أحكام هذا القانون على : " كــل أردني أو أجنبي – فاعلًا كان أو شريكًا محرضًا أو متدخلًا – ارتكب خارج المملكة جنايــة أو جنحة مخلة بأمن الدولة، أو قلد ختم الدولة، أو قلد نقــودًا، أو زور أوراق النقــد أو الســندات المصرفية الأردنية، أو الأجنبية المتداولة قانونًا، أو تعاملًا في المملكة "، وهو ما أخــذت بــه الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد في المادة (٤٢)؛ حيث تخضع الجرائم فــي الاتفاقيــة لولايــة الدولة القضائية بصرف النظر عن مكان وقوعها أو جنسية مرتكبيها [٢]؛ حيث تُتخذ القرارات المتعلقة باستخدام أساليب التحري الخاصة على الصعيد الدولي تبعًا للحالة، ويجوز أن تُراعــى فيها عند الضرورة الترتيبات المالية والتفاهمات المتعلقة بممارسة الولاية القضائية مــن قِبــل الدول الأطراف المعنية .

ومن شروط تطبيق هذا المبدأ أن تكون الجريمة محددة بالنص التشــريعي، ووردت هــذه الجرائم على سبيل الحصر في الاتفاقية الدولية؛ فلا يجوز التوسع فيهــا أو القيــاس عليهــا، وأن يكون معاقبًا عليها في التشريع الجزائي الأردني، ويستوي في القانون الأردني مســئولية

---

[١] د. سليمان عبد المنعم، ظاهرة الفساد، دراسة في مدى مواءمة التشريعات العربية لأحكام اتفاقيــة الأمــم المتحدة، (د.ن)، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٩٨ .

[٢] د. سليمان عبد المنعم، المرجع السابق، ص ٩٩ .

الجاني إذا كان فاعلًا، أو شريكًا محرضًا أو متدخلًا، ولا يهم إذا كان الفاعل وطنيًّا أو أجنبيًّا .[1]

[3] د. كامل السعيد، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني، (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ١١٤ .

٣ – **معيار الشخصية (مذهب الشخصية)** :

تم بحث معيار الشخصية ضمن مذهبين؛ هما [١]:

أ. **المعيار الإيجابي** (مذهب الشخصية الإيجابية) .

ويظهر هذا المعيار عندما يكون المتهم متمتعًا بجنسية الدولة، ويعاقب هذا المذهب كل شخص عما جنت يداه من أفعال وفق أحكام قانون الدولة التي ينتمي إليها، وتتم محاكمته أمام محاكم الدولة التي ينتمي إليها، وحسب هذا المعيار يلاحق المحكوم عليه، وتنتج آثاره عليه أينما انتقل؛ لأنها واجبة التنفيذ في كل مكان ويتحمل نتائجها في حله وترحاله .

وأشارت المادة (١٠) الفقرة الأولى من قانون العقوبات الأردني إلى الصلاحية الشخصية، أو معيار الشخصية، بحيث تسري أحكام هذا القانون على كل أردني – فاعلًا كان أو شريكًا محرضًا أو متدخلًا – ارتكب خارج المملكة جناية أو جنحة يعاقب عليها القانون الأردني، حتى لو فقد الجنسية الأردنية أو اكتسبها بعد ارتكاب الجناية أو الجنحة .

وأيضًا عندما يُرتكب الجرم ضد أحد مواطني تلك الدولة الطرف، أو عندما يَرتكب الجرم أحد مواطني تلك الدولة الطرف، أو شخص عديم الجنسية يوجد مكان إقامته المعتاد في إقليمها .

ب. **المعيار السلبي** (مذهب الشخصية السلبية) .

يطبق هذا المعيار عندما يكون المجني عليه متمتعًا بجنسية الدولة، ويُفرض التجريم والعقاب ليس بمقتضى جنسية الجاني، وإنما بناء على جنسية المجني عليه؛ بحيث يجري تطبيق قانون الدولة التي ينتمي إليها المتضرر، حتى لو كان مرتكبها أجنبيًّا وقت اقترافها في إقليم أجنبي، وفي هذه الحالة يتعين وجوده في قبضة يد الدولة المتضررة، أو يسلم إليها لمحاكمته .

ولحسن سمعة الدولة ومصلحتها يتعين أن لا يرتكب أفرادها جرائم خطيرة في الخارج، وسد منافذ الهرب من العقاب أمام المواطن الأردني، ولا يمكن استنادًا إلى عرف استقر في

---

[١] د. حميد الساعدي، مقدمة في دراسة القانون الدولي الجنائي، مرجع سابق، ص ٢٢ .

التعامل الدولي أن تسلمه حكومته إلى الدولة التي اقترف فيها الجريمة؛ لأن فيه انتقاص لسيادة الدولة، على أنه يمكن الخروج على هذا العرف دون انتقاص من سيادة الدولة [1].

٤ – معيار العالمية (أو ما يسمى مذهب الاختصاص العالمي الشامل) :

ويتمثل ذلك حين يوجد الفاعل في إقليم دولة ما ويتعذر تسليمه، وفي هذه الحالة يسري تطبيق القانون الجنائي للدولة التي تم في إقليمها القبض على الفاعل، أيًّا كانت جنسيته أو جنسية المجني عليه، وأيًّا كان القطر الذي ارتكبت فيه الجريمة، وتظهر أهمية مذهب العالمية لمكافحة طائفة من الجرائم، تعتبر على قدر من الخطورة، وضارة بالمجتمع الدولي والإنسانية جمعاء، وليست ذات خصوصية بمجتمع معين، مثل جرائم الفساد والاتجار بالرقيق الأبيض من نساء وأطفال، وتجارة المخدرات، ونشر المطبوعات الخلاعية والمفسدة، والجرائم المنظمة، وجرائم غسيل الأموال، والإرهاب الدولي [2].

ويعتبر معيار العالمية معيارًا تكميليًّا، ويوفر الملاحقة القضائية، إذا لم تتوافر أحد معايير الولاية القضائية الأخرى، ويجيز معيار العالمية إجراء الملاحقة ضد المتهمين بارتكاب جرائم الفساد لمجرد تواجده في إقليم الدولة، وبصرف النظر عن الجنسية التي ينتمي إليها [3].

ونصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لعام ٢٠٠٠ في المادة (٣) والمادة (٤٢) على معيار الإقليمية والولاية القضائية، ولم تختلف مع الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد بخصوص معايير الإقليمية والولاية القضائية [4].

وأخذت الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بمذهب الاختصاص العالمي الشامل في المادة (٩)

---

[2] إذا كان التسليم إنفاذًا لاتفاقية معقودة بين الدولتين، وهذا ما استقر عليه القضاء في الأردن، انظر تمييز جزاء رقم ٧٦/٢٨، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، س ٢٤، ص ١٠٠٦، ومجلة النقابة للمحامين الأردنيين، س ٢٤، ص ١٠١٠ .

[1] د. حميد الساعدي، مقدمة في دراسة القانون الدولي الجنائي، مرجع سابق، ص ٢٢ .

[2] د. سليمان عبد المنعم، ظاهرة الفساد – دراسة في مدى مواءمة التشريعات العربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة، (د.ن)، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٩٩ .

[3] وثيقة الأمم المتحدة A/RES/55/25، التي اعتمدت بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة، رقم ٢٥ الدورة الخامسة والخمسون، المؤرخ في ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠ .

http://www1.umn.edu/humanrts/arab/CorgCRIME.html

من المشروع، بأن تعتمد كل دولة طرف ما يلزم من تـدابير لإخضـاع الأفعـال المجرّمـة وفقًا لهذه الاتفاقية لولايتها القضائية، عندما يكون الفاعل موجودًا في إقليمها ولا تقوم بتسليمه .

الولاية القضائية في التشريعات الأردنية :

تأخذ معظم دول العالم بمذهب إقليمية القانون الجنائي كقاعدة عامة؛ حيث يسري القـانون الجنائي للدولة على كافة الجرائم التي ترتكب فوق إقليمها بغض النظر عن جنسـية الجنـاة أو تبعية المجني عليهم، وفي العصر الحالي تبنت الكثير من الدول مبـدأ الاختصـاص العـالمي لمكافحة بعض الجرائم الخطيرة التي لا يقتصر ضررها على دولة واحدة، إنما يتعدى ضررها لكل دول العالم، ومن تلك الدول المملكة الأردنية الهاشمية، خاصـة فـي الجـرائم المتعلقـة بالفساد، والتي تشكل ضررًا جوهريًّا بالمجتمع الدولي بأسره، والمادة (١٠) قانون العقوبـات الأردني، قانون مؤقت رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٢، تسري أحكام هذا القانون على كل أجنبي مقـيم في المملكة الأردنية الهاشمية؛ فاعلًا كان أو شريكًا أو محرضًا أو متـدخلًا، ارتكـب خـارج المملكة الأردنية الهاشمية جناية أو جنحة يعاقب عليها القانون الأردني، إذا لم يكن استرداده قد طلب أو قبل .

وعند مواءمة معايير الولاية القضائية في الاتفاقية الدولية مـع نـص قـانون العقوبـات الأردني تبين لنا أن قانون العقوبات الأردني أخذ بمعايير الولاية القضائية التالية [(١)]:

١ – معيار الصلاحية الإقليمية في المادة (٧) .

٢ – معيار الصلاحية الذاتية في المادة (٩) .

٣ – معيار الصلاحية الشخصية في المادة (١٠) .

٤ – معيار الصلاحية العالمية في المادة (١٠/٤) .

الفرع الثاني

التعاون الدولي الجنائي وتسليم المجرمين

الأصل أنه ليس هناك قاعدة عامة تفرض تبادل تسليم المجـرمين، والقـانون الـدولي لا يعترف بأي التزام عام للدول بشأن تسليم المجرمين، بل إنه يعتمد على نصـوص معاهـدات قائمة على التبادل، وحسب رأي (Wheaton) ليس هناك إجراء دولي معترف به ينص علـى

[(١)] قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠، والمعدل بالقانون المؤقت، رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٢ .

تسليم المجرمين، إلا بناء على معاهدة أو اتفاق للمعاملة بالمثل، بناء على طلب الدولة الأخرى، ولكن بعض الدول تسلمهم بدون معاهدة [١].

تم بحث التعاون الدولي في المسائل الجنائية، وتسليم المجرمين حسب منطوق المادتين (٤٤/٤٣) من الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وتتعاون الدول الأطراف في المسائل الجنائية، وفقًا للمواد (٤٤ إلى ٥٠) من هذه الاتفاقية، وتنظر الدول الأطراف حيثما كان ذلك مناسبًا ومتسقًا مع نظامها القانوني الداخلي في مساعدة بعضها البعض في التحقيقات والإجراءات الخاصة بالمسائل المدنية والإدارية ذات الصلة بالفساد في مسائل التعاون الدولي ...، واعتبار ذلك الشرط مستوفى بصرف النظر عما إذا كانت قوانين الدولة الطرف متلقية الطلب تدرج الجرم المعني ضمن نفس فئة الجرائم في الدولة، وجاء في الأحكام التكميلية للمعاهدة النموذجية بشأن تسليم المجرمين في ١٢ كانون الأول ١٩٩٧، بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (٨٨/٥٢)، بشأن التعاون الدولي في المسائل الجنائية وتسليم المجرمين [٢]، " أن الجمعية العامة، إذ تعترف بالفوائد المتوخاة من تشريع قوانين وطنية توفر أكبر قدر من المرونة بشأن تسليم المجرمين، وإذ تضع في اعتبارها أن بعض البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصادياتها بمرحلة انتقالية قد تعوزها الموارد اللازمة لتطوير العلاقات التعاهدية وتنفيذها في مجال تسليم المجرمين، وكذلك التشريعات الوطنية المناسبة، وإذ تضع في اعتبارها معاهدات الأمم المتحدة النموذجية بشأن التعاون الدولي في المسائل الجنائية، التي توفر أدوات مهمة لأجل تطوير التعاون الدولي ...، وبوجوب المواظبة على استعراض وتنقيح الترتيبات القائمة التي تحكم التعاون الدولي في مجال إنفاذ القوانين، وذلك لضمان معالجة المشاكل المعاصرة المحددة في مكافحة الجريمة معالجة فعالة في جميع الأحوال ...، وإذ تشيد بأعمال اجتماع فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بتسليم المجرمين، الذي عقد في سيراكوزا إيطاليا في الفترة من ١٠ إلى ١٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦، لتنفيذ أجزاء معينة من قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي (٢٧/١٩٩٥)، المؤرخ ٤٢ تموز/يوليه ١٩٩٥، وذلك

---

[٢] د. محمد مصطفى يونس، القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٤٥٠ .

[١] انظر الأحكام التكميلية للمعاهدة النموذجية بشأن تسليم المجرمين على الموقع الإلكتروني :

http://www.un.org/arabic/documents/GARes/52/res52088.htm

باستعراض المعاهدة النموذجية بشأن تسليم المجرمين واقتراح أحكام تكميلية لها ومبادئ لتشريعات نموذجية في مجال تسليم المجرمين، وما يتعلق بتوفير التدريب والمساعدة التقنية للموظفين الوطنيين المعنيين بتسليم المجرمين " .

وهكذا يتضح لنا من تقرير اجتماع فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بتسليم المجرمين، الذي عقد في سيراكوزا إيطاليا ١٩٩٦ [١]، تشجيع الدول الأعضاء، ضمن إطار النظم القانونية الوطنية الخاصة بها، على سن تشريعات فعالة في مجال تسليم المجرمين، تكون غايتها مساعدة الدول الأعضاء على إنفاذ المعاهدة النموذجية بشأن تسليم المجرمين، من أجل تعزيز التعاون الفعلي بين الدول، وتدعو الدول إلى النظر في اتخاذ إجراءات، ضمن إطار النظم القانونية الوطنية، لإبرام اتفاقات لتسليم المجرمين واستسلامهم أو نقلهم، وتحث الدول الأعضاء على استخدام المعاهدة النموذجية بشأن تسليم المجرمين أساسًا، لإقامة علاقات تعاهديه على الصعيد الثنائي أو الإقليمي أو المتعدد الأطراف، وتحث الدول الأعضاء على الاعتراف أيضًا بالحاجة إلى آليات فعالة، لأجل تسليم المجرمين الفارين، وتطبيق معاهدات تسليم المجرمين، وجعل تلك الترتيبات والتشريعات أكثر كفاءة وفعالية في مكافحة الأشكال الجديدة والمعقدة للجريمة، وتبسيط تنظيم الإجراءات اللازمة لتنفيذ وتقديم الطلبات الخاصة بتسليم المجرمين، بما في ذلك توفير معلومات للدول المطالَبة الكافية لإتاحة تسليم المجرمين، وضمان التطبيق الفعّال لمبدأ إما التسليم وإما المحاكمة .

ونصّت الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد في المادة الثالثة والعشرين على تسليم المجرمين، واعتبار كل الجرائم التي تنطبق عليها هذه الاتفاقية مدرجة في عداد الجرائم الخاضعة للتسليم في معاهدة لتسليم المجرمين قائمة بين الدول الأطراف، وتتعهد الدول الأطراف بإدراج تلك الجرائم في عداد الجرائم الخاضعة للتسليم في كل معاهدة تسليم تبرم فيما بينها [٢].

---

[٢] تقرير اجتماع فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بتسليم المجرمين، الذي عقد في سيراكوزا إيطاليا في الفترة من ١٠ إلى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦ .

[١] انظر تفصيلاً : نصوص الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، إدارة الشئون القانونية لجامعة الدول العربية، القاهرة، ٢٠١٠ .

وعند مراجعة قانون تسليم المجرمين الفارين الأردني لسنة ١٩٢٧، تبين أنه بحاجة إلى تعديل ومراجعة شاملة ليتواءم ويتسق مع الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، خاصة في المواد التالية :

القيود على تسليم المجرمين المادة (٦) :

أ – لا يسلم المجرم الفار إذا كانت الجريمة التي يطلب تسليمه من أجلها ذات صبغة سياسية، أو إذا ثبت لقاضي الصلح (الذي أحضر المجرم إليه) أو لمحكمة الاستئناف أو تبين لسمو الأمير المعظم أن القصد من طلب التسليم محاكمة ذلك المجرم أو مجازاته على جريمة سياسية .

ب – لا يسلم المجرم الفار إلى الدولة الأجنبية، إلا إذا نص قانونها أو الاتفاق المعقود معها على عدم توقيف المجرم أو محاكمته من أجل جريمة أخرى ارتكبها في بلاد تلك الدولة قبل تسليمه خلاف الجريمة التي وقع طلب التسليم من أجلها وبنيت الموافقة على التسليم بسببها ما لم يكن قد أعيد إلى شرقي الأردن أو تمكن من الرجوع إليها .

ج – لا يسلم المجرم الفار إذا كان متهمًا بارتكاب جريمة في شرقي الأردن غير الجريمة المطلوب تسليمه من أجلها، أو مسجونًا بسبب حكم صدر عليه من محاكم شرقي الأردن، إلا بعد أن يطلق سراحه بانتهاء أجل الحكم المذكور، أو ببراءته أو بصورة أخرى .

د – لا يسلم المجرم الفار إلا بعد انقضاء خمسة عشر يومًا من تاريخ توقيفه انتظارًا لتسليمه .

وجود مجرم فار من رعايا دولة أجنبية المادة (٧) :

كل مجرم فار من رعايا دولة أجنبية وجد في شرقي الأردن أو اشتبه بوجوده فيها يعرض نفسه لأن يقبض عليه، ويسلم على الوجه الذي نص عليه هذا القانون، وذلك في الحالات التي يطبق فيها هذا القانون على طلبات التسليم المقدمة من تلك الدولة، سواء أكان قد ارتكب الجريمة التي توجب تسليمه قبل العمل بهذا القانون أم بعده، وسواءً أكان لمحاكم شرق الأردن صلاحية النظر في تلك الجريمة أم لم يكن، بشرط أن لا يجري تسليمه لأجل جريمة ارتكبها قبل ٢٦ تموز سنة ١٩٢٤ [1].

---

[1] قانون تسليم المجرمين الفارين لسنة ١٩٢٧، المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (١٦٠)، الصادر بتاريخ ١٩٢٧/٧/١ .

ونصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية [١]، في المادة (١٦) على تسليم المجرمين، وتنطبق هذه المادة على الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، أو في الحالات التي يثبت ضلوع جماعة إجرامية منظمة في ارتكاب جرائم الفساد المشار إليها في المادتين (٨، ٩) من نفس الاتفاقية أعلاه، وعلى معاملة الشخص الذي هو موضوع طلب التسليم في إقليم الدولة الطرف متلقية الطلب، شريطة أن يكون الجرم الذي يُلتمس بشأنه التسليم معاقبًا عليه بمقتضى القانون الداخلي لكل من الدولة الطرف الطالبة والدولة الطرف متلقية الطلب، وإذا كان طلب التسليم يتضمن عدة جرائم خطيرة منفصلة، وبعض منها ليس مشمولًا بهذه المادة، جاز للدولة الطرف متلقية الطلب أن تطبق هذه المادة أيضًا فيما يتعلق بتلك الجرائم غير المشمولة، ويعتبر كل جرم من الجرائم التي تنطبق عليها هذه المادة مدرجًا في عداد الجرائم الخاضعة للتسليم في أية معاهدة لتسليم المجرمين سارية بين الدول الأطراف، وتتعهد الدول الأطراف بإدراج الجرائم في عداد الجرائم الخاضعة للتسليم في أية معاهدة للتسليم، وإذا تلقت دولة طرف تجعل تسليم المجرمين مشروطًا بوجود معاهدة طلب تسليم من دولة طرف أخرى لا ترتبط معها بمعاهدة لتسليم المجرمين، جاز لها أن تعتبر هذه الاتفاقية الأساس القانوني للتسليم فيما يتعلق بأي جرم تنطبق عليه هذه الاتفاقية، وتتطلّب من الدول الأطراف التي تجعل تسليم المجرمين مشروطًا بوجود معاهدة أن تقوم بما يلي :

أ) أن تبلّغ الأمين العام للأمم المتحدة وقت إيداعها صك التصديق على هذه الاتفاقية أو قبولها أو إقرارها أو الانضمام إليها، بما إذا كانت ستعتبر هذه الاتفاقية هي الأساس القانوني للتعاون بشأن تسليم المجرمين مع سائر الدول الأطراف في هذه الاتفاقية .

ب) أن تسعى حيثما اقتضى الأمر إلى إبرام معاهدات، بشأن تسليم المجرمين مع سائر الدول الأطراف في هذه الاتفاقية بغية تنفيذ هذه المادة، إذا كانت لا تعتبر هذه الاتفاقية هي الأساس القانوني للتعاون بشأن تسليم المجرمين .

---

[٢] وثيقة الأمم المتحدة A/RES/55/25، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة، ٢٥، الدورة الخامسة والخمسون، المؤرخ في ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠ .

وفي بروتوكول اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد ستراسبورغ عام ١٩٩٩، وفي التقرير التفسيري أشارت المادة (٢٧) إلى تسليم المجرمين، وفقًا لهذه الاتفاقية [١]، وتعتبر مدرجة في عداد الجرائم الخاضعة للتسليم في أية معاهدة لتسليم المجرمين، وتتعهد الدول الأطراف بإدراج هذه الجرائم بوصفها جرائم تستوجب تسليم المجرمين في أي معاهدة لتسليم المجــرمين تبــرم فيما بينها، وتجعل تسليم المجرمين مشروطًا بوجود معاهدة، ومن طرف آخر مع الدول التـــي ليس لديها معاهدة لتسليم المجرمين، جاز لها أن تعتبر هذه الاتفاقية بمثابة الأســـاس القـــانوني للتسليم؛ فيما يتعلق بأي جريمة جنائية، وفقًا لهذه الاتفاقية، ويكون تسليم المجــرمين خاضــعًا للشروط التي ينص عليها قانون الدولة الطرف متلقيه الطلب، أو معاهدات تســليم المجــرمين المنطبقة، بما في ذلك الأسباب التي يجوز معها للطرف متلقي الطلب رفض التسليم، إذا كـــان تسليم المجرمين لارتكابه جريمة جنائية في المنشأة، وفقًا لهذه الاتفاقية هو رفض فقــط علـــى أساس جنسية الشخص المطلوب، أو بسبب ما يراه الطرف الموجــه إليــه الطلـــب أن لديـــه اختصاص بالنسبة للجريمة، وطلب طرف عرض الحالة على السلطات المختصـــة لأغــراض المقاضاة، ما لم يتفق على خلاف مع الطرف الطالب، وعليها أن تبلغ النتيجـــة النهائيـــة إلـــى الطرف الطالب في الوقت المناسب .

وفي المادة (٤٤) الخاصة بتسليم المجرمين في اتفاقية مكافحة الفساد أشارت إلى :

١ – تنطبق الأفعال المجرّمة وفقًا لهذه الاتفاقية عندما يكون الشخص موضوع طلب التســليم موجودًا في إقليم الدولة الطرف متلقية الطلب، شريطة أن يكون الجــرم جرمًــا خاضــعًا للعقاب، بمقتضى القانون الداخلي لكل من الدولة الطرف الطالبة والدولة الطــرف متلقيـــة الطلب .

٢ – ويجوز للدولة الطرف التي يسمح قانونهًا بذلك أن توافق على طلب تسليم شـــخص مـــا بسبب أي من الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، والتي لا يعاقب عليهـــا بموجـــب قانونهـــا الداخلي .

---

[١] انظر : بروتوكول اتفاقيه القانون المدني بشأن الفساد، ستراسبورغ عام ١٩٩٩، وفي التقرير التفســيري أشارت المادة (٢٧) إلى تسليم المجرمين .

٣ – إذا شمل طلب التسليم عدة جرائم منفصلة، يكون جرم واحد منها على الأقل خاضعًا للتسليم بمقتضى هذه المادة، ويكون بعضها غير خاضع للتسليم، بسبب مدة الحبس المفروضة عليها، ولكن لها صلة بأفعال مجرّمة، وفقًا لهذه الاتفاقية، وللدولة الطرف متلقية الطلب أن تطبق هذه المادة [١].

٤ – تتعهد الدول الأطراف بإدراج تلك الجرائم في عداد الجرائم الخاضعة للتسليم في كل معاهدة تسليم تبرم فيما بينها، ولا يجوز للدولة الطرف التي يسمح قانونها بذلك أن تعتبر أيًّا من الأفعال المجرّمة وفقًا لهذه الاتفاقية جرمًا سياسيًّا، إذا ما اتخذت هذه الاتفاقية أساسًا للتسليم .

٥ – إذا تلقت دولة طرف تجعل تسليم المجرمين مشروطًا بوجود معاهدة طلب تسليم من دولة طرف أخرى لا ترتبط معها بمعاهدة تسليم، لها أن تعتبر هذه الاتفاقية الأساس القانوني للتسليم .

٦ – على الدولة الطرف التي تجعل التسليم مشروطًا بوجود معاهدة، أن تبلّغ الأمين العام للأمم المتحدة وقت إيداعها صك التصديق على هذه الاتفاقية أو قبولها أو إقرارها أو الانضمام إليها، بما إذا كانت ستعتبر هذه الاتفاقية الأساس القانوني للتعاون، بشأن التسليم مع سائر الدول الأطراف في هذه الاتفاقية .

وفي اتفاقية تسليم المجرمين التي عقدتها الدول العربية، ووافق عليها مجلس جامعة الدول العربية بتاريخ ١٩٥٢/٩/١٤ [٢]، لا يمكن مواءمة الجرائم التي يجري فيها التسليم حسب الاتفاقية مع الجرائم التي نصت عليها اتفاقية مكافحة الفساد الدولية، ولا يمكن إدراج هذه الجرائم بوصفها جرائم تستوجب تسليم المجرمين؛ للأسباب التالية :

أولًا : نصت المادة الثالثة من اتفاقية تسليم المجرمين على أن يشترط للتسليم أن تكون الجريمة جناية أو جنحة يعاقب عليها بالحبس لمدة سنة أو بعقوبة أشد ...، أو أن يكون المطلوب تسليمه محكومًا عليه بالحبس لمدة تزيد على شهرين على الأقل، وعلى خلاف ذلك

---

[١] الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ٢٠٠٥ .

[١] اتفاقية تسليم المجرمين التي عقدتها الدول العربية، ووافق عليها مجلس جامعة الدول العربية، في دورة الانعقاد السادسة عشرة، بتاريخ ١٩٥٢/٩/١٤ .

لم تحدد الاتفاقية الدولية مقدار العقوبة لجرائم الفساد، بل اكتفت بذكر أنواع جرائم الفساد فقط

.

ثانيًا : كما أن المادة الرابعة من اتفاقية تسليم المجرمين لعام ١٩٥٢ نصت على أن لا يجري التسليم في الجرائم السياسية، ويكون التسليم واجبًا في الجرائم التالية :

١. جرائم الاعتداء على الملوك ورؤساء الدول وزوجاتهم وأصولهم أو فروعهم .

٢. جرائم الاعتداء على أولياء العهد .

٣. جرائم القتل العمد .

٤. الجرائم الإرهابية .

وأرى أنها مبهمة وغير واضح ما هو المقصود بها؛ ولذلك من المستحسن تعديل الاتفاقية، وإضافة جرائم الفساد المذكورة في الاتفاقية الدولية للفساد إلى الجرائم الواجبة التسليم، حسب اتفاقية تسليم المجرمين العربية لعام ١٩٥٢ .

الأردن والتعاون الدولي في المسائل الجنائية :

ونعرض فيما يلي وباختصار أن الأردن أخذت بتنظيم التعاون الدولي في المجال القضائي، كمعظم التشريعات العربية، وترتبط الأردن بالعديد من التشريعات الثنائية والإقليمية والعالمية، لملاحقة المجرمين وتسليمهم، وعلى الصعيد العربي ترتبط الحكومة الأردنية بالاتفاقيات التالية :

١ – اتفاقية جامعة الدول العربية لتسليم المجرمين لسنة ١٩٥٤[1].

وافق عليها مجلس جامعة الدول العربية في ١٩٥٢/٩/١٤، في دور انعقاده العادي (١٦)، ودخلت الاتفاقية حيز النفاذ بتاريخ ١٨/ ١٩٥٤/٨ .

٢ – اتفاقية الرياض للتعاون القضائي لسنة ١٩٨٣ .

---

[1] نشرت هذه الاتفاقية والإرادة الملكية السامية بالموافقة عليها، في الصفحة ١٤٤، العدد (٢٠٧٥)، الجريدة الرسمية الأردنية، وتاريخ التوقيع عليها ١٩٥٣/٢/١٧، وصدر الإرادة الملكية السامية بالمصادقة عليها، وتاريخ الإيداع والتصديق والانضمام ١٩٥٤/٧/٢٨، ونشر نص الاتفاقية في الصفحة ٦٤٩، الملحق رقم (١)، العدد (١١٩٥)، الجريدة الرسمية، الصادرة بتاريخ ١٩٥٤/٩/٨.

صادقت المملكة الأردنية الهاشمية عليها بتاريخ ١٩٨٦/١/١٧، ودخلت حيز النفاذ بتاريخ ١٩٨٥/١٠/٣٠ [١].

٣ – اتفاقية التعاون القضائي بين مصر والأردن لسنة ١٩٨٦ .

٤ – قانون تسليم المجرمين الفارين لسنة ١٩٢٧، المملكة الأردنية الهاشمية .

[٢] جامعة الدول العربية، وافق مجلس وزراء العدل العرب بموجب القرار، رقم (١)، بتـــاريخ ١٩٨٣/٤/٦، في دورة انعقاده الأولى .

الفرع الثالث

التعاون الدولي في إنفاذ القانون

تحث الدول على تنقيح إنفاذ القوانين، باعتبارها جزءًا لا يتجزأ من الجهود الرامية إلى المكافحة الفعالة للفساد، وللأساليب المتغيرة باستمرار، التي يتبعها الأفراد والجماعات من الضالعين في الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية [1]، ونصت المادة (٢٦) على تدابير تعزيز التعاون مع أجهزة إنفاذ القانون؛ حيث تتخذ كل دولة طرف التدابير الملائمة لتشجيع الأشخاص الذين يشاركون أو كانوا يشاركون في جماعات إجرامية منظمة على الإدلاء بمعلومات مفيدة إلى الأجهزة المختصة لأغراض التحري والإثبات فيما يخص أمورًا متعددة، منها هوية الجماعات الإجرامية المنظمة أو طبيعتها أو تركيبتها أو بنيتها أو مكانها أو أنشطتها وصلاتها الدولية، والجرائم التي ارتكبتها أو قد ترتكبها الجماعات الإجرامية المنظمة، وتوفير مساعدة فعلية وملموسة للأجهزة المختصة، التي يمكن أن تساهم في تجريد الجماعات الإجرامية المنظمة من مواردها أو من عائداتها من الجريمة، مع توفير حماية لأولئك الأشخاص .

ونصت المادة (٢٧) على التعاون في مجال إنفاذ القانون؛ حيث تتعاون الدول الأطراف فيما بينها تعاونًا وثيقًا، بما يتفق والنظم القانونية والإدارية الداخلية لكل منها، من أجل تعزيز فاعلية تدابير إنفاذ القانون الرامية إلى مكافحة الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية ...، وتعتمد كل دولة طرف تدابير فعالة من أجل :

أ) تعزيز قنوات الاتصال بين سلطاتها وأجهزتها ودوائرها المختصة، وإنشاء تلك القنوات عند الضرورة، من أجل تيسير تبادل المعلومات بصورة مأمونة وسريعة عن كل جوانب الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية .

ب) التعاون مع الدول الأطراف الأخرى فيما يتعلق بالجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية على إجراء تحريات بشأن هوية الأشخاص المشتبه في ضلوعهم في تلك الجرائم، وأماكن وجودهم

---

[1] وثيقة الأمم المتحدة A/RES/55/25، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢٥ الدورة الخامسة والخمسون، المؤرخ في ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠ .

وأنشطتهم، أو أماكن الأشخاص الآخرين المعنيين، وحركة عائدات الجرائم أو الممتلكات المتأتية من ارتكاب تلك الجرائم، وحركة الممتلكات أو المعدات أو الأدوات الأخرى المستخدمة .

ولإنفاذ القانون تبرز أهمية التعاون الدولي القضائي [١]، وينصب هذا التعاون على صعيد تجريم وعقاب الأفعال المشمولة في الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وما يتبع ذلك من ملاحقات دولية قضائية، وإن نجاح التعاون الدولي لإنفاذ القانون يتوقف على ما يلي :

أولًا : أن يكون التعاون طوعيًّا ينبع من اقتناع الدول ذاتها بضرورة وأهمية وفائدة التعاون الدولي، وبدون أي إكراه أو إلزام، إلا إذا طلبت الاتفاقية الدولية ذلك، كما ورد في ديباجة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .

ثانيًا : مراعاة الواقع التشريعي والقضائي لكل دولة من دول العالم على حدة، ولكن الدول تعيش في حضارة عالمية واحدة؛ لأنها ترتبط بظروف اجتماعية واقتصادية وثقافية عالمية متقاربة ومتشابكة يصعب إنكارها، وخير مثال الأزمات العالمية المالية، التي تؤثر على أصقاع الأرض قاطبة لا تميز بين دولة غنية أو فقيرة .

وتمثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد استراتيجية شاملة على الصعيد التشريعي التجريمي والإجرائي، للوقاية من الفساد حسب الهدف العام من العقوبة، وملاحقة ومعاقبة مرتكبي الجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية الدولية .

وفي الندوة الإقليمية الوزارية العربية، التي عقدت بالتعاون مع جامعة الدول العربية، ومكتب الأمم المتحدة الإنمائي، في مقر الأمانة العامة للجامعة في القاهرة؛ حيث شارك في الندوة وزراء العدل العرب والنواب العامون وممثلو وزارة العدل والداخلية العرب، وعمداء كليات الحقوق، ومندوبون من منظمات المجتمع المدني، وتم مناقشة المتطلبات

---

[١] انظر التعاون الدولي القضائي لإنفاذ القانون على الموقع الإلكتروني :

http://www.arab-niaba.org/publications/crime/cairo/abdelmoniim-a.pdf.

التشريعية لتطبيق تنفيذ الاتفاقية على الصعيد الوطني والتعاون الإقليمي والدولي لمكافحة الفساد، ودعم إنفاذ الاتفاقية [١].

وفي مجال التعاون الدولي في إنفاذ القانون، وحسب منطوق المادة (٤٨) من الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد [٢]، أشارت إلى أن تتعاون الدول الأطراف فيما بينها تعاونًا وثيقًا، بما يتوافق مع نظمها القانونية والإدارية الداخلية، كي تعزز بفاعلية تدابير إنفاذ القانون من أجل مكافحة الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، وتتخذ الدول الأطراف على وجه الخصوص تدابير فعالة لأجل تعزيز قنوات الاتصال بين سلطاتها وأجهزتها ودوائرها المعنية، وإنشاء تلك القنوات عند الضرورة، من أجل تيسير تبادل المعلومات بطريقة آمنة وسريعة، بما فيها صلاتها بالأنشطة الإجرامية الأخرى، إذا رأت الدول الأطراف المعنية ذلك مناسبًا، وأن تتبادل المعلومات عند الاقتضاء مع الدول الأخرى، وبشأن وسائل وطرق معينة تُستخدم في ارتكاب الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، بما في ذلك استخدام هويات زائفة أو وثائق مزّورة، أو محوّرة أو زائفة، أو غيرها من وسائل إخفاء الأنشطة، وتسهيل التنسيق الفعال بين سلطاتها وأجهزتها ودوائرها المعنية، وتشجيع تبادل العاملين وغيرهم من الخبراء، بما في ذلك تعيين ضباط اتصال، وتنسيق ما يُتخذ من تدابير إدارية وتدابير أخرى، حسب الاقتضاء لغرض الكشف المبكّر عن الجرائم المشمولة، وبغية وضع هذه الاتفاقية موضع النفاذ، تنظر الدول الأطراف في إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف بشأن التعاون المباشر بين أجهزتها المعنية بإنفاذ القانون، وفي تعديل تلك الاتفاقات أو الترتيبات في حال وجودها، وإذا لم تكن هناك بين الدول الأطراف المعنية اتفاقات أو ترتيبات من هذا القبيل، جاز للدول الأطراف أن تعتبر هذه الاتفاقية بمثابة الأساس للتعاون المتبادل في مجال إنفاذ القانون بشأن الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، وتستفيد الدول الأطراف – كلما اقتضت الضرورة – استفادة تامة من الاتفاقات أو الترتيبات، بما فيها المنظمات الدولية أو الإقليمية، لتعزيز التعاون

---

[٢] انظر الندوة الإقليمية الوزارية العربية بالتعاون مع جامعة الدول العربية، مقر الأمانة العامة، القاهرة، ٢٠ ذو العقدة، الموافق ١١ ديسمبر ٢٠٠٦ .

[١] الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، ٢٠٠٥ .

بين أجهزتها المعنية بإنفاذ القانون، وتسعى الدول الأطراف إلى التعاون ضمن حدود إمكانياتها على التصدي للجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية التي تُرتكب باستخدام التكنولوجيا الحديثة .

الاستراتيجية الأردنية في إنفاذ قانون هيئة مكافحة الفساد [١]:

ونخلص من كل ما تقدم إلى أن هيئة مكافحة الفساد الأردنية تبنت استراتيجية لإنفاذ القانون، من خلال ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد ومعاقبتهم، وإيقاع الجزاء العادل بحقهم، ومراجعة التشريعات، التي تتضمن ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد، وتبسيط الإجراءات التي تضمن حجز ومصادرة الأموال والعائدات الناتجة عن الفساد وملاحقتهم، وتعزيز قدرات مؤسسات إنفاذ القانون في مجال مكافحة الفساد، وقسّمت الأهداف على ثلاث فترات زمنية؛ هي :

١ - أهداف بحلول نهاية عام ٢٠٠٩ :

أ - تفعيل دور دائرة المعلومات والتحقيق في هيئة مكافحة الفساد .

ب - التوسع في استخدام أساليب التحقيق المتطورة في قضايا الفساد .

ج - وضع برامج متخصصة ودورات متطورة للمحققين في الهيئة، وإطلاعهم على التجارب المتقدمة في هذا المجال .

٢ - أهداف بحلول نهاية عام ٢٠١٠ :

أ - مراجعة التشريعات الجنائية ذات الصلة بالفساد، ومواءمتها مع الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد .

ب - إيجاد إجراءات جنائية أكثر فاعلية للتعامل مع أفعال الفساد المختلفة .

ج - تبني تشريعات لحماية الشهود والمخبرين .

د - مراجعة قانون إشهار الذمة المالية لضمان توفير الشفافية والنزاهة في إقرارات الذمة المالية والبيانات المقدمة .

---

[١] هيئة مكافحة الفساد الأردنية، الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، ٢٠٠٨/٢٠١٢، مطابع وزارة الأوقاف، عمان، ٢٠٠٩، ص ٢٧ .

هـ – تبني تشريعات لحظر التعامل مع الشركات المنخرطة في الفساد وإدراجها على القائمة السوداء .

٣ – أهداف بعيدة المدى بحلول نهاية عام ٢٠١٢ :

أ – مراجعة شاملة لتبني أو تطوير تشريعات، لتعزيز صلاحية هيئة مكافحة الفساد والأجهزة الأخرى التي تتعامل مع قضايا الفساد .

ب – تنظيم دورات تدريبيه متخصصة ومتقدمة لموظفي هيئة مكافحة الفساد والادعاء العام وضباط الشرطة المعنيين في قضايا التحقيق .

وتبين للباحث عيوب هذه الأهداف، التي ستطبق خلال أربع سنوات :

١ – إنه بتاريخ ٢٠١٠/١٢/١٥ أي في نهاية العام تبين أن هذه الأهداف وبدون مجاملة لم يتم تفعيلها وتطبيقها، كما نصت عليها الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد .

٢ – تدعو الخطة الاستراتيجية للهيئة إلى تنظيم دورات تدريبية لموظفي الهيئة، وسيستمر حتى عام ٢٠١٢، وهذا أمر طي النسيان .

٣ – لماذا تم إغفال عام ٢٠١١، أم هناك استراحة ومراجعة ؟

٤ – إن التشريعات المختلفة لمكافحة الفساد في القوانين الأردنية مواءمة للاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وتحتاج إلى تفعيل وتطبيق بفعالية وجدية، وهذا ما تم التعرّض له في هذه الدراسة .

٥ – لم توضَّح التدابير والإجراءات المطلوبة، لتعزيز التعاون مع أجهزة إنفاذ القانون المتخصصة .

المطلب الثالث

التعاون الدولي في المصادرة واسترداد الممتلكات وجمع المعلومات

يعد استرداد الممتلكات من المبادئ الأساسية في الاتفاقية الدولية للفساد ومشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، ولذلك سيتم بحث هذا المطلب وفق الفروع التالية :

الفرع الأول

التعاون الدولي لاسترداد الممتلكات المصادرة

إن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تحتوي على فصل جامع وشامل، هو الفصل الخامس حول استرداد الموجودات على شكل قائم بذاته من أشكال التعاون الدولي في القضايا ذات الصلة بالفساد، وتقرر المادة (٥١) أن عودة الأصول " مبدأ جوهري " [١]، وتلزم الدول الأطراف أن تقدم كل منها للأخرى أكبر قدر ممكن من التعاون في هذا المجال، وتتضمن الاتفاقية الأحكام الجوهرية، التي تضع تدابير وآليات محددة للتعاون بفرض استرداد الموجودات، مع المحافظة على المرونة في إجراءات الاسترداد، التي يمكن أن يكون لها ما يبررها، انطلاقًا من أن استرداد الأصول عندما يتم تحويلها وإخفاؤها هو عملية معقدة ومكلفة؛ فإن المادة (٥٢) من الاتفاقية تضم عناصر ترمي إلى منع وكشف عمليات التحويل غير المشروع، بالإضافة إلى ما جرى النص عليه لمكافحة غسيل الأموال في المواد (١٤، ٢٣، ٢٤) من الاتفاقية .

ينص إطار استرداد الأصول الجديد بموجب الاتفاقية على اثنين من خيارات أساسية لضمان المرونة في طريقه إتمام إجراءات الاسترداد، تتوخى المادة (٥٣) نظامًا للاسترداد المباشر وإدخال فكرة مصادرة الأصول المدنية .

ومما تجدر الإشارة إليه أن المادتين (٥٤، ٥٥) تضعان إطارًا يمكّن التعاون الدولي من القيام بالمصادرة [٢]، وصيغت المادة (٥٣) بطريقة تسمح للدولة الطرف أن تسعى لدى الدولة

---

[١] وردت في تقرير اللجنة المخصصة للتفاوض بشأن اتفاقية مكافحة الفساد حول أعمال دوراتها من الأولى إلى السابعة، ملحق، ملحوظات تفسيرية للوثائق الرسمية (الأعمال التحضيرية)، للتفاوض بشأن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، A/58/422/Add.1، الملحق (١)، الفقرة (٤٨)، ٢٠٠١ .

[٢] انظر : تقرير اجتماع الخبراء بشأن تحويل الأموال بشكل غير مشروع وإعادة تلك الأموال إلى بلدانها الأصلية، فيينا، ٢٦-٢٨ آذار/مارس ٢٠٠١، ص ٦، الفقرة (١٩) . مكتب الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات والجريمة، مجموعة أدوات مكافحة الفساد، التي وضعت في سياق البرنامج العالمي لمكافحة الفساد، عام ٢٠٠٢، الأداة ٤٤ والدراسة العالمية عن تحويل الأموال المتأتية من مصدر غير مشروع، ولاسيما الأموال المتأتية من أعمال الفساد، اللجنة المخصصة للتفاوض بشأن اتفاقية مكافحة الفساد، الدورة

الأخرى الطرف بالاستعادة المدنية لممتلكات مكتسبة عبر جرائم حددتها الاتفاقية، وتشجع الدول الأطراف بموجب المعاهدة على مساعدة بعضها البعض في الشئون المدنية، وحسب منطوق المادة (٥٥) من الاتفاقية فيما يتعلق بممتلكات اكتسبت بارتكاب فعل مجرّم، وفقًا لهذه الاتفاقية، أو ارتبطت به أن تقوم وفقًا لقانونها الداخلي بما يلي :

أ. اتخاذ تدابير تسمح لسلطاتها بإنفاذ أمر مصادرة صادر عن محكمة في دولة طرف أخرى .

ب. اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لسلطاتها المختصة، عندما تكون لديها ولاية قضائية، بأن تأمر بمصادرة تلك الممتلكات ذات المنشأ الأجنبي، من خلال قرار قضائي بشأن جرم غسل أموال، أو أي جرم آخر يندرج ضمن ولايتها القضائية، أو من خلال إجراءات في قانونها الداخلي .

ج. اتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح بمصادرة تلك الممتلكات دون إدانة جنائية، في الحالات التي لا يمكن فيها ملاحقة الجاني، بسبب الوفاة، أو الفرار، أو الغياب، أو في حالات أخرى مناسبة .

على كل دولة طرف أن تقوم باتخاذ ما قد يلزم من تدابير للسماح لسلطاتها المختصة بتجميد، أو حجز الممتلكات، بناء على أمر تجميد أو حجز صادر عن محكمة أو سلطة مختصة، يوفر أساسًا معقولًا للاعتقاد بأن هناك أسبابًا كافية لاتخاذ تدابير مصادرة، وبأن تلك الممتلكات ستخضع في نهاية المطاف لأمر مصادرة .

وتم تقديم مقترح مصري بضرورة إنشاء آلية لاسترداد الموجودات والممتلكات المصادرة، وأن يتم التنسيق بين الوفود العربية، لتعزيز الخطوة بشأن استرداد الموجودات [١].

وفي المادة (١٤) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، التي نصت على التصرف في عائدات الجرائم المصادرة، أو الممتلكات المصادرة [١]، بأن تتصرف

الرابعة، فيينا، ١٣ – ٢٤ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣، A/AC.261/12، ص ٩، الفقرات (٣٣ – ٣٦) .

انظر أيضًا : " منع ومكافحة الممارسات الفاسدة وتحويل الأموال المتأتية من مصدر غير مشروع وإعادة تلك الأصول إلى بلدانها الأصليّة "، وتقرير الأمين العام، A/58/125، ص ٧، الفقرة (١٦) .

[١] اجتماع خبراء وممثلي الدول العربية في الأمانة العامة، جامعة الدول العربية، القاهرة، ١٣-١٦/١/٢٠٠٨ .

الدولة الطرف فيما تصادره من عائدات جرائم أو ممتلكات عملاً بالمادة (١٢)، أو الفقــرة (١) من المادة (١٣) من نفس الاتفاقية، وفقًا لقانونها الداخلي وإجراءاتها الإداريــة، عنــدما تتخــذ الدول الأطراف إجراء ما بناء على طلب دولة طرف أخرى، وفقًــا للمــادة (١٣) مــن هــذه الاتفاقية، تنظر تلك الدول على سبيل الأولوية، بالقدر الذي يسمح به قانونها الداخلي، وإذا مــا طلب منها ذلك، في رد عائدات الجرائم المصادرة، أو الممتلكات المصادرة إلى الدولة الطرف الطالبة، لكي يتسنى لها تقديم تعويضات إلى ضــحايا الجريمــة، أو رد عائــدات الجــرائم أو الممتلكات هذه إلى أصحابها الشرعيين، ويجوز للدولة الطرف عند اتخاذ إجــراء بنــاء علــى طلب مقدم من دولة طرف أخرى، وفقًا للمادتين (١٢، ١٣) من هذه الاتفاقية، وأن تنظر بعين الاعتبار الخاص في إبرام اتفاقات أو ترتيبات؛ منها ما يلي :

أ) التبرع بقيمة عائدات الجرائم أو الممتلكات هذه، أو بالأموال المتأتية من بيع عائدات الجرائم أو الممتلكات هذه، أو بجزء منها للحساب المخصص، وفقًا للفقرة (٢/ج) مــن المــادة (٣٠) من هذه الاتفاقية، وإلى الهيئات الحكومية الدولية المتخصصة في مكافحة الجريمة المنظمة .

ب) اقتسام عائدات الجرائم أو الممتلكات هذه، أو الأموال المتأتية من بيع عائدات الجــرائم أو الممتلكات هذه، وفقًا لقانونها الداخلي أو إجراءاتها الإدارية مع دول أطراف أخــرى علــى أساس منتظم أو حسب كل حالة .

ونص مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد على استرداد الممتلكات في المادة الســابعة والعشرين، وأن على الدول الأطراف أن تمد بعضها بأكبر قدر من العون والمساعدة في هــذا المجال .

الفرع الثاني

التعاون الدولي لأغراض المصادرة

تعتبر المصادرة من العقوبات المالية، وتتطلب إجراءات تمهيديه؛ مثــل الحجــز وتجميــد إدارة الأموال والممتلكات، ثم اتباع وسائل محددة قانونًا لكيفية استردادها، وهذا يجب أن يكون

---

[٢] وثيقة الأمم المتحدة A/RES/55/25، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمــة عبــر الوطنيــة، المؤرخة في ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠ .

معززًا بجمع معلومات وافرة، ويقصد بتعبير المصادرة، والتي تشمل التجريد حيثما انطبق، الحرمان الدائم من الممتلكات بأمر صادر عن محكمة أو سلطة مختصة أخرى [١].

وإن بعض نصوص الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد لا زالت فيها بعض الإشكاليات القانونية، المتمثلة في إجازة المصادرة، حسب منطوق المادة (٥٥) بقرار من السلطات الإدارية، وذلك خلافًا لما هو مقرر من الناحية القانونية؛ لأن المصادرة عقوبة، ولا تجوز العقوبة إلا بقرار صادر من محكمة مختصة [٢]، ولكن الباحث يخالف الأستاذ الدكتور/ سليمان عبد المنعم؛ لأن بعض الأدلة المادية الجرمية، إذا انتظرنا قرار المحكمة سيؤدي ذلك إلى ضياعها، مثل مصادرة المخدرات أو النقود المزورة، أو المواد الممنوعة والمتفجرات على الحدود فورًا؛ لأنها تهدد الصالح العام، كما أن الجريمة لا تتوافر إلا بمصادرة تلك المواد كأدلة إثبات جرمية .

وأشارت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، المادة (١٢) على المصادرة بأن [٣]:

١- تعتمد الدول الأطراف في نظمها الداخلية ما قد يلزم من تدابير للتمكين من مصادرة ما يلي :

أ) عائدات الجرائم المتأتية من الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، أو الممتلكات التي تعادل قيمتها قيمة تلك العائدات .

ب) الممتلكات أو المعدات أو الأدوات الأخرى، التي استخدمت أو يُراد استخدامها في ارتكاب جرائم مشمولة بهذه الاتفاقية .

٢ – تعتمد الدول الأطراف ما قد يلزم من تدابير للتمكين من التعرف على أي من الأصناف في الفقرة (١) من هذه المادة، أو اقتفاء أثرها، أو تجميدها، أو ضبطها بغرض مصادرتها .

---

[١] حسب الفقرة (ز)، من المادة (٢)، من الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد .

[١] د. سليمان عبد المنعم، ظاهرة الفساد، دراسة في مدى مواءمة التشريعات العربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة، (د.ن)، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٣٣ .

[٢] وثيقة الأمم المتحدة A/RES/55/25، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة، مرجع سابق .

٣ – إذا حُولت عائدات الجرائم أو بُدّلت جزئيًّا أو كليًّا إلى ممتلكات أخـــرى، أخضـــعت تلـــك الممتلكات، بدلا من العائدات، للتدابير المشار إليها في هذه المادة .

٤ – إذا اختلطت عائدات الجرائم بممتلكات اكتسبت من مصادر مشروعة، وجب إخضاع تلك الممتلكات للمصادرة في حدود القيمة المقدرة للعائدات المختلطـــة، دون مســـاس بـــأي صلاحيات تتعلق بتجميدها أو ضبطها، ويجوز للدول الأطراف أن تنظر فـــي إمكانيـــة إلزام الجاني بأن يبين المصدر المشروع لعائدات الجـــرائم المزعومـــة، أو الممتلكـــات الأخرى المعرّضة للمصادرة، بقدر ما يتفق ذلك الإلزام مع مبادئ قانونها الداخلي، ومع طبيعة الإجراءات القضائية والإجراءات الأخرى .

ونصت المادة (١٣) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية علـــى التعاون الدولي لأغراض المصادرة، بأن على الدولة الطرف التي تتلقى طلبًا من دولة طـــرف أخرى لها ولاية قضائية على جرم مشمول بهذه الاتفاقية، من أجل مصادرة مـــا يوجـــد فـــي إقليمها من عائدات جرائم، أو ممتلكات، أو معدات، أو أدوات أخرى، أن تقوم وفـــق نظامهـــا الداخلي بما يلي :

أ – إحالة الطلب إلى سلطاتها المختصة لتستصدر أمـــر مصـــادرة، وتنفـــذه فـــي حـــال صدوره .

ب – تحيل إلى سلطاتها المختصة أمر المصادرة الصادر عن محكمة فـــي إقلـــيم الدولـــة الطرف الطالبة، بهدف تنفيذه بالقدر المطلوب، وعلى قدر تعلقه بعائـــدات الجـــرائم أو الممتلكات، أو المعدات، أو الأدوات الأخرى الموجودة في إقليم الدولة الطرف متلقيـــة الطلب .

وعلى إثر تلقي طلب من دولة طرف أخرى لها ولاية قضائية على جرم مشـــمول بهـــذه الاتفاقية، تتخذ الدولة الطرف متلقية الطلب تدابير للتعرف على عائدات الجرائم أو الممتلكات، أو المعدات، أو الأدوات الأخرى، واقتفاء أثرها وتجميدها أو ضبطها، بغرض مصادرتها فـــي

نهاية المطاف، إما بأمر صادر عن الدولة الطرف الطالبة، أو بأمر صادر عن الدولة الطرف متلقية الطلب [١].

وفي حالة طلب ذي صلة وصفًا للممتلكات المراد مصادرتها، وبيانًا بالوقائع التي تستند إليها الدولة الطرف الطالبة، يكفي لتمكين الدولة الطرف متلقية الطلب من استصدار أمر المصادرة في إطار قانونها الداخلي، وإذا أخطرت الدولة الطرف بوجود معاهدة بهذا الشأن، وجب على تلك الدولة الطرف أن تعتبر هذه الاتفاقية بمثابة الأساس التعاهدي اللازم والكافي .

ونص مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد على التعاون الدولي، لأغراض المصادرة في المادة الحادية والعشرين، وأن على الدولة الطرف التي تتلقى طلبًا من دولة أخرى، من أجل مصادرة ما يوجد في إقليمها من عائدات إجرامية أو ممتلكات، أو معدات، أو أدوات أخرى، أن تحيل إلى سلطاتها المختصة أمر المصادرة الصادر عن محكمة في إقليم الدولة الطالبة بهدف إنفاذه بالقدر المطلوب، على أنه يجوز رفض التعاون بمقتضى هذه المادة، أو إلغاء التدابير المؤقتة، إذا لم تتلق الدولة الطرف متلقية الطلب أدلة كافية في حينها، أو إذا كانت الممتلكات ذات قيمة لا يعتد بها، وتتطلب المصادرة إجراءات تمهيدية؛ مثل التجميد والحجز على إدارة الأموال والممتلكات المشمولة بالمصادرة، وهذا ما أخذت به اتفاقية مكافحة الفساد [٢]، في المادة (٣١) التجميد والحجز والمصادرة؛ حيث تتخذ كل دولة طرف ضمن نطاق نظامها القانوني الداخلي ما قد يلزم من تدابير للتمكين من مصادرة العائدات الإجرامية المتأتية من أفعال مجرّمة، وفقًا لهذه الاتفاقية أو الممتلكات، أو المعدات، أو الأدوات الأخرى، التي استُخدمت أو كانت معدّة للاستخدام في ارتكاب أفعال مجرّمة، وتتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير لاقتفاء أثره أو تجميده أو حجزه، لغرض مصادرته، وأن تتخذ كل دولة طرف وفقًا لقانونها الداخلي ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتنظيم إدارة السلطات المختصة للممتلكات المجمدة، أو المحجوزة أو المصادرة، وإذا خُلطت هذه العائدات الإجرامية بممتلكات اكتُسبت من مصادر مشروعة وجب إخضاع تلك الممتلكات للمصادرة في حدود القيمة المقدّرة للعائدات المخلوطة، مع عدم المساس بأي صلاحيات تتعلق بتجميدها،

---

[١] وثيقة الأمم المتحدة A/RES/55/25، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، المؤرخة في ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠ .

[١] الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، المادة (٣١)، الفقرة (ب) .

ويجوز للدول الأطراف إلزام الجاني بأن يبيّن المصدر المشروع لهـذه العائـدات الإجرامية المزعومة، أو للممتلكات الأخرى الخاضعة للمصادرة، ما دام ذلك الإلزام يتوافق مع المبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، ومع طبيعة الإجراءات القضائية وعلى الدولة الطرف التي تتلقى طلبًا للمصادرة؛ مثل (المخدرات، أو الأموال غير المشروعة) من دولة طرف أخرى في إطار نظام التعاون الدولي لأغراض المصادرة [1].

كما في المادتين (٥٥، ٥٤) من الاتفاقية أن تقوم بما يلي :

١ – أن تقدم طلبا صادرًا عن الدولة الطرف الطالبة للتنفيذ المباشر من قبل السلطات الخاصة المادة (٥٥) الفقرة (١/ب) .

٢ – أن تقدم الطلب إلى سلطاتها المختصة، من أجل الحصول على أمر مصادرة داخلي، وأن تضعه موضع التنفيذ المادة (٥٥) الفقرة (١/أ) .

وبهدف التوصل إلى المزيد من تعزيز وتيسير التعاون؛ فإن المادة (٥٥) تنص على المعلومات اللازمة، التي يجب إدراجها في طلب المصادرة، المادة (٥٥) الفقرة (٣)، وتضع الخطوط الإرشادية والمعايير لرفض التعاون، المادة (٥٥) الفقرة (٧)، ويتضمن الفصل الخامس من المعاهدة سلسلة من الأحكام لصالح إعادة الأصول إلى الدولة الطرف الطالبة، وهكذا فإن الاتفاقية تفرض ضرورة التزام الدول الأطراف على اعتماد تدابير تشريعية، من شأنها أن تمكِّن سلطاتها المختصة عندما تتخذ إجراء ما، بناء على طلب مقدم من دولة طرف لأخرى، لإعادة الممتلكات المصادرة، مع مراعاة حقوق الغير حسن النية، المادة (٥٧) الفقرة (٢)، وتتطلب المعاهدة من الدول إعادة الممتلكات المصادرة، بناء على طلب من الدولة

---

[٢] يجوز رفض التعاون أو إلغاء التدابير المؤقتة، إذا لم تحصل الدولة الطالبة على دليل كاف في حينه، أو إذا كانت قيمة الممتلكات لا يعتد بها، ومع ذلك على الدولة الطرف المطلوب منها، حيثما أمكن ذلك أن تعطي الدولة الطالبة قبل وقف أي تدبير مؤقت فرصة لعرض ما لديها من أسباب تستدعي مواصلة ذلك التدبير، المادة (٥٥)، الفقرة (٨) .

وانظر أيضًا : " منع ومكافحة الممارسات الفاسدة، وتحويل الأموال المتأتية من مصدر غير مشروع وإعادة تلك الأصول إلى بلدانها الأصلية "، تقرير الأمين العام، A/59/203، ص ١٠، الفقرة (٣١) .

ولمزيد من المعلومات انظر الموقع الالكتروني :

http://www.unodc.org/unodc/en/corruption.html

الطالبة بشرط صدور حكم نهائي في الدولة الأخيرة، رغم أن هذا الشرط يمكن التخلي عنـــه، وفق المادة (٥٧) الفقرة (٣/أ)، وفي حالة وجود جرائم أخرى تشملها الاتفاقية، ثمـــة شـــرطان إضافيان معترف بهما للإعادة بدلاً من ذلك، أي أن الدولة الطالبة تضع بشكل معقول ملكيتهـــا المسبقة لتلك الممتلكات المصادرة، أو أن الدولة المطلوب منها تعترف بأضرار كأساس لإعادة الممتلكات المصادرة، المادة (٥٧) الفقرة (٣) .

ويتعين أن تعيد الدولة في جميع الحالات الأخرى النظر فـــي إعطـــاء أولويـــة لإعـــادة الممتلكات المصادرة إلى الدولة الطالبة إلى أصحابها الشرعيين السابقين، أو تعويض الضـــحايا .

الفرع الثالث

التعاون الدولي في جمع المعلومات المتعلقة بالفساد وتبادلها وتحليلها

نصت المادة (٢٨) من الاتفاقية الدولية لمكافحة الجريمة المنظمة على جمع وتبادل وتحليل المعلومات عن طبيعة الجريمة المنظمة، من خلال [١]:

١ – تنظر كل دولة طرف في القيام بالتشاور مع الأوساط العلمية والأكاديمية بتحليل الاتجاهات السائدة في الجريمة المنظمة داخل إقليمها، والظروف التي تعمل فيها الجريمة المنظمة، وكذلك الجماعات المحترفة الضالعة والتكنولوجيات المستخدمة .

٢ – تنظر الدول الأطراف في تطوير الخبرة التحليلية المتعلقة بالأنشطة الإجرامية المنظمة، وتقاسم تلك الخبرة فيما بينها، ومن خلال المنظمات الدولية والإقليمية، وتحقيقًا لهذا الغرض، ينبغي وضع تعاريف ومعايير ومنهجيات مشتركة وتطبيقها حسب الاقتضاء .

٣ – تنظر كل دولة طرف في رصد سياساتها وتدابيرها الفعلية لمكافحة الجريمة المنظمة، وفي إجراء تقييمات لفعالية تلك السياسات والتدابير وكفاءتها .

وفي مؤتمر الأمم المتحدة العاشر لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، المنعقد في فيينا [٢]، تقرر اتخاذ تدابير منسقة أكثر فاعلية، بروح من التعاون لمكافحة مشكلة الجريمة العالمية، وإن الاستراتيجيات الشاملة لمنع الجريمة على المستوى الدولي والإقليمي والوطني يجب أن تعالج الأسباب الجذرية، وعوامل الخطر ذات الصلة بالجريمة والإيذاء، من خلال سياسات اجتماعية وصحية وتربوية وقضائية، واستخدام الخبرات الجماعية وتقاسمها وصوغ توصيات وسياسات ذات توجه عملي، بشأن منع ومكافحة الجريمة المتعلقة بالحواسيب، وتدعو لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية إلى الاضطلاع بعمل في هذا الشأن، آخذة في الاعتبار الأعمال الجارية، والعمل على تعزيز قدرات منع الجريمة المرتبطة بالتكنولوجيا الراقية

---

[١] وثيقة الأمم المتحدة، A/RES/55/25، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة، ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠ .

[٢] إعلان فيينا بشأن الجريمة والعدالة في مواجهة تحديات القرن الحادي والعشرين، صدر عن مؤتمر الأمم المتحدة العاشر لمنع الجريمة، ومعاملة المجرمين، المنعقد في فيينا، من ١٠ إلى ١٧ إبريل ٢٠٠٠ .

والحواسيب، والتحري عن تلك الجرائم وملاحقتها، واتخاذ تدابير فعالة وحازمة بشأن منع ومكافحة الأنشطة الإجرامية المرتكبة، وتتعهد ببذل قصارى جهودها لتعزيز الامتثال العالمي للصكوك الدولية المتعلقة بالجريمة .

وفي الاتفاقية المشتركة بين البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد [١]، في المادة (١٤) أشارت إلى المساعدة والتعاون، وفقًا لقوانينها المحلية والمعاهدات الواجبة التطبيق، وتوفر للدول الأطراف أكبر قدر ممكن من المساعدة المتبادلة بالاستجابة للطلبات المقدمة من السلطات، وفقًا لقوانينها الداخلية، ويكون لها سلطة التحقيق أو المحاكمة في أفعال الفساد، والحصول على أدلة أخرى، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتسهيل الإجراءات والتدابير بشأن التحقيق أو الملاحقة القضائية لجرائم الفساد، والتعاون بشأن أنجح السبل والوسائل لكشفها، والتحقيق فيها والمساعدة في التقنية المتبادلة، وتحقيقًا لهذه الغاية يجب تشجيع تبادل الخبرات عن طريق الاتفاقات والاجتماعات بين المؤسسات والهيئات المتخصصة، وإيلاء اهتمام خاص لأساليب وإجراءات لمشاركة المواطنين في مكافحة الفساد، ويكون لها سلطة التحقيق أو المحاكمة في أفعال الفساد، واتخاذ الإجراءات اللازمة للتسهيلات القانونية .

وأشارت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد إلى التعاون الدولي في مجال جمع المعلومات المتعلقة بالفساد وتبادلها وتحليلها، حسب منطوق المادة (٦١) بأن تنظر كل دولة طرف في القيام بالتشاور مع الخبراء، بتحليل اتجاهات الفساد السائدة داخل إقليمها، وكذلك الظروف التي تُرتكب فيها جرائم الفساد، تنظر الدول الأطراف في تطوير الإحصاءات، والخبرة التحليلية بشأن الفساد والمعلومات، وتقاسم تلك الإحصاءات والخبرة التحليلية والمعلومات فيما بينها، ومن خلال المنظمات الدولية والإقليمية، بغية إيجاد تعاريف ومعايير ومنهجيات مشتركة قدر الامكان، وكذلك معلومات عن الممارسات الفضلى لمنع الفساد ومكافحته [٢].

ونصّت الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد على جمع المعلومات المتعلقة بالفساد، وجمعها وتحليلها في المادة الثانية والثلاثين، بحيث تنظر كل دولة طرف في القيام بتحليل اتجاهات

---

[١] الاتفاقية المشتركة بين البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد واعتمدت في الجلسة العامة، الثالثة والخمسين، التي عقدت في ٢٩ مارس ١٩٩٦ .

[٢] الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ٢٠٠٥ .

الفساد السائدة داخل إقليمها، والنظر في الظروف التي ترتكب فيها جرائم الفساد، كما تنظر الدول الأطراف في تطوير الإحصاءات والخبرة التحليلية، بشأن الفساد والمعلومات، وتقاسم الإحصاءات والخبرة التحليلية والمعلومات فيما بينها، من خلال المنظمات الدولية والإقليمية، بغية إيجاد معايير ومنهجيات مشتركة قدر الإمكان، وكذلك المعلومات عن الممارسات الفضلى لمنع ومكافحة الفساد .

الفرع الرابع

محور التعاون الدولي في الاستراتيجية الأردنية

تقوم هيئة مكافحة الفساد الأردنية بالتعاون والتنسيق مع الجهات المحلية والإقليمية والدولية، لتعزيز وتطوير مكافحة الفساد، وتولي الهيئة جُلَّ اهتمامها للتعاون الدولي والإقليمي من خلال ارتباط الأردن باتفاقيات ثنائية أو جماعية ذات الشأن، وبمصادقة حكومة المملكة الأردنية على الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، يتعين ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي، والمساعدة التقنية في مكافحة الفساد، وتبنت التعاون من خلال ثلاثة أهداف؛ هي [(١)]:

١ - أهداف قصيرة المدى بحلول نهاية عام ٢٠٠٩ :

أ- مراجعة التشريعات الأردنية لتحقيق أعلى نسبة من التوافق مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والاتفاقيات الأخرى ذات العلاقة .

ب- السعي إلى إنشاء شبكات إقليمية رسمية (عربية) لمكافحة الفساد، من أجل التعاون البناء، ونقل الخبرات لدعم تطبيق الاتفاقية الدولية للفساد .

٢ - أهداف متوسطة المدى بحلول نهاية عام ٢٠١٠ :

أ. تعزيز التعاون والتنسيق بين الجهات الرسمية المتخصصة في المملكة والجهات الإقليمية والدولية المعنية بهذا المجال؛ لتحقيق أهداف الاتفاقية الدولية للفساد في مجالات تسليم المجرمين، ونقل الأشخاص المحكوم عليهم، والمساعدة القانونية

[(١)] هيئة مكافحة الفساد الأردنية، الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، ٢٠٠٨/١٢/٢٠، عمان، مطابع وزارة الأوقاف، ٢٠٠٩، ص ٣١ - ٣٢ .

المتبادلة، والتعاون في مجال إنفاذ القانون، والتحقيقات المشتركة، وتبادل المعلومات، ومكافحة غسل الأموال واسترداد الموجودات .

ب. عقد مؤتمرات وندوات وورش عمل يشارك فيها خبراء محليون ودوليون، لتبادل الخبرات المتقدمة في مجال مكافحة الفساد والوقاية منه؛ لتعزيز التعاون الدولي .

٣ – أهداف بعيدة المدى بحلول نهاية عام ٢٠١٢ .

استكمال مراجعة كافة التشريعات؛ لكي تتوافق مع الاتفاقيات الدولية المعنية بمكافحة الفساد .

توصيات ومبادءات للتعاون الدولي في مكافحة الفساد :

ظهرت العديد من التوصيات والمبادءات للتعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد، ومن أهم تلك التوصيات ما يلي [١]:

١ – العمل على تدعيم القيم والمبادئ الأخلاقية، وتشجيع النزاهة والاستقامة والأمانة بين المجتمعات الدولية، من خلال التبادل الثقافي، وتشجيع الحوار الحضاري بين الأمم، للحد من الأفكار المتطرفة الدخيلة على المجتمع الدولي .

٢ – تفعيل وتضمين المناهج الدراسية على مستوى الجامعات العالمية والوطنية، دراسات شاملة عن الفساد، وكيفية تفعيل الوقاية، والسيطرة على الفساد بين كافة المستويات الأكاديمية الدولية .

٣ – زيادة مشاركة الإعلام خاصة المرئية في توعية المجتمعات الدولية، لتعريفهم على أنواع الفساد المتطورة، وتوضيح أمثلة للتصرفات الفاسدة على المستوى الدولي، لخلق رأي عام عالمي مناهض للفساد .

٤ – زيادة فاعلية المجتمعات المدنية والمنظمات غير الحكومية الدولية (NGQs)، في مجال مكافحة الفساد، لما تتسم به من حيادية غير مطلقة، وإنني أرى أن ما يعيب هذه المنظمات هو تجنيد أو دخول أحد أعضائها في خدمة غير مشروعة لدول أو منظمات أخرى .

---

[١] أحمد النجار وآخرون، رؤى مصرية في قضية الفساد، مرجع سابق، ص ٦٨ .

ويرجح – بعض القانونيين – قبل ظهور الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد – أن التعاون على الصعيد الدولي يجب أن يدعو إلى ما يلي [١]:

١. تطوير التعاون الدولي من خلال المعونة القانونية المتبادلة، بصورة اتفاقية لتسليم المجرمين، وأي إجراء يحتمل أن يساعد في تحسين وحصر وسائل الكشف عن الفساد .

٢. تسهيل إجراءات الاستقصاءات العاجلة والفعالة عن الأمور المالية في قضايا الفساد .

٣. المشاركة في الندوات الإقليمية لتبادل المعلومات في تقنيات محاربة الفساد، والعمل على إجراء التحسينات في التدابير المؤسسية والإجرائية، ودعم وتحفيز الأبحاث في نفس الاتجاه .

٤. حث المؤسسات الدولية بما فيها الاتحاد البرلماني الدولي، للاضطلاع بدور رئيس لمحاربة الفساد، ودعم الإصلاحات الديمقراطية .

٥. وضع ميثاق دولي لأخلاقيات الوظيفة الدولية، يتضمن كشفًا بالممتلكات للموظفين الدوليين عند التعيين، ووضع معايير لأداء الواجب الوظيفي الدولي [٢].

---

[١] مجلة المحامي الفقهية والقضائية والتشريعية، الفكر القانوني، العدد (١)، دار تسنيم للنشر والتوزيع، الأردن، آذار/مارس ١٩٩٦، ص ١١ .

[٢] ندوة الفساد في الحكومة، عقدتها دائرة التعاون الفني للتنمية، ومركز التنمية الاجتماعية والشئون الإنسانية في الأمم المتحدة، لاهاي – هولندا، من ١١-١٢ كانون الثاني/ ديسمبر، ١٩٨٩، ص ٤٢ .

الفصل الثاني
جرائم الفساد على الصعيد الدولي

سيتناول الباحث دراسة أنواع جرائم الفساد الدولية، واستراتيجية مكافحة الفساد من خـــلال الوسائل والإجراءات، والفساد في العطاءات والتوريدات، وفق المباحث التالية :

المبحث الأول : الجريمة الدولية والموظف العام الدولي والوطني .

المبحث الثاني : أنواع جرائم الفساد على الصعيدين الدولي والوطني .

المبحث الثالث : الفساد في العطاءات والتوريدات .

المبحث الرابع : استراتيجية مكافحة الفساد الوسائل والإجراءات .

المبحث الأول

الجريمة الدولية والموظف الدولي والوطني

تمهيد وتقسيم :

قد ازدادت أهمية توسيع المظلة القانونية الدولية في العصر الحديث، لتشمل أنواع جـرائم حديثة، والتي تسمى " الجرائم الدولية "؛ لأنها تشكل تهديدًا وإخلالًا بالنظام الدولي العام، ولأنها تعتدي على مصالح يحميها القانون الدولي العام، وإن التطورات السريعة في العـالم وظهـور جرائم دولية بأسلوب متطور، أدت إلى ظهور اتفاقيات دولية جديدة لتجريم تلك الأفعال، ومنها الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣، بالرغم من أن الجريمة الدولية عرفهـا المجتمـع الدولي منذ عقود من الزمن .

وقد ازدادت أهمية دراسة الفساد الإداري، وأصبحت تحظى باهتمام كبير على الصـعيدين العالمي والوطني، وإن معظم نصوص جرائم الفساد الواردة في الاتفاقيـة الدوليـة لمكافحـة الفساد، ومشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، وقانون هيئـة مكافحـة الفسـاد الأردنـي، أشارت إلى حصولها من قبل الموظف العام الدولي والوطني، وسـيعالج الباحـث الموظـف الدولي، من حيث التعريف الفقهي والقانوني والقضائي، ولم تجرِ التشـريعات الوطنيـة علـى وتيرة واحدة لتعريف الموظف العام أو الخاص، وظهرت الاختلافات في تعريـف الموظـف حتى في داخل الدولة الواحدة ضمن القوانين والأنظمة، كما هو الحال في الأردن، وسـيحاول الباحث الوقوف على تعريف الموظف العام من النواحي القانونية والفقهية والقضائية، وتقتضي تلك التعريفات المختلفة دراسة تعريف الجريمة الدولية والموظف، كما يلي :

المطلب الأول

تعريف الجريمة الدولية

وهكذا يمكن – على هدي ما سبق – بوجوب في هذا المقام تعريـف الجريمـة الدوليـة، وبيان ما هي أركانها، ومن هو الموظف الدولي والوطني، لذلك سوف نعرّف الجريمة الدولية، وبيان ما هي أركانها ضمن الفرعين التاليين :

أولًا : تعريف الجريمة الدولية .

تبيّن أن الدكتور محمود نجيب حسني عرّف في عام ١٩٥٩ الجريمة الدولية بأنها : " فعل غير مشروع في القانون الدولي صادر من شخص ذي إرادة معتبرة قانونًا، ومتصل على نحو معين بالعلاقة بين دولتين أو أكثر، وله عقوبة توقع من أجله " [١].

وفي عام ١٩٧٩ عرّف "Voir Lombois" الجرائم الدولية بأنها : " هي تلك الأفعال المخالفة للقانون الدولي العام، والتي تلحق أضرارًا جسيمة بالمصالح المحمية بهذا القانون، الأمر الذي دفع المجتمع الدولي إلى المعاقبة عليها جنائيًا " [٢].

ثانيًا : أركان الجريمة الدولية .

يجب أن تتوافر عدة أركان في الجريمة الدولية؛ هي :

١. الركن الشرعي .

٢. الركن المادي .

٣. الركن المعنوي .

٤. الركن الدولي .

١ – الركن الشرعي :

لم يرد في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية تعريف عام للجريمة الدولية، بل تم الاكتفاء بالنص على الجرائم، التي تدخل ضمن اختصاصها، وهذا ما ذهبت إليه الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد؛ فهي لم تعرّف الفساد بل اكتفت بالنص على الأفعال، التي تعتبر من جرائم الفساد، وإن مفهوم الجريمة الجنائية على وجه الخصوص ينصرف إلى كل مخالفة لنص في القانون يترتب عليها عقوبة جنائية [٣]، وأنه لا يتصور واقعيًّا تجريم أفعال دون وجود نصوص عقوبات توقع على مرتكبيها، ويتوافر الجرم في الجريمة الدولية، إذا خالف

---

[١] د. محمود نجيب حسني، دروس في القانون الجنائي الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٠، ص ٥٩ .

[٢] د. محمود صافي، الإطار العام للقانون الدولي الجنائي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٣٢ .

[٣] د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات – القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ١٣٧ .

قواعد القانون الدولي العام الآمرة، الذي تهدف هذه القواعد لحمايته ودفع الاعتداء عنه، وتقرر مشروعية الفعل من عدمه، وفقًا لقواعد القانون الدولي العام، دون النظر إلى قواعد القانون الداخلي، " وبذلك يعتبر الفعل غير مشروع إذا خالف إحدى قواعد القانون الدولي العام، حتى لو كان الفعل مشروعًا ضمن القانون الداخلي " [١].

٢ - الركن المادي :

إن ارتكاب الجريمة الدولية، كما هو الوضع في القانون الجنائي الداخلي، إذ يفترض وجود تصرف إنساني من خلال القيام بعمل، أو الامتناع عن عمل، يعبر عن إرادة كامنة داخل مرتكبه يظهر بشكل خارجي ملموس [٢].

ويتكون الركن المادي لأي جريمة ومن ضمنها الجرائم الدولية من ثلاث عناصر؛ هي :

أ - **الفعل الجرمي** : يكون من خلال سلوك إيجابي يتمثل في القيام بعمل تنهى عنه قواعد القانون الدولي الآمرة، أو من خلال سلوك سلبي يتمثل في الامتناع عن القيام بعمل تفرض قواعد القانون ضرورة القيام به .

ب - **النتيجة الجرمية** : وهي ما يحدثه الفعل من تغيير في العالم الخارجي، من خلال اعتدائه على المصالح التي يحميها القانون الدولي الجنائي .

ج - **علاقة السببية** : وهي الربط بين الفعل والنتيجة الجرمية؛ فإن قيام الفاعل بهذا الفعل هو ما أحدث النتيجة الجرمية .

٣- الركن المعنوي :

إن غالبية الجرائم الدولية ترتكب عمدًا، ولا يعني ذلك عدم وقوعها بطريق الخطأ، مثال قصف الطائرات لأهداف عسكرية ووقوع إصابات بين المدنيين بطريق الخطأ، وبذلك فإن إرادة مرتكب الجريمة الدولية تكون عمدية، حينما يقصد إحداث الفعل والنتيجة الجرمية معًا، ولا تعتبر الجريمة عمدية، إذا اتجهت نية الفاعل إلى ارتكاب الفعل وحده دون إرادة تحقيق النتيجة الجرمية، حتى لو كان الجاني يعلم بإمكانية حدوثها [٣].

---

[١] د. محمود نجيب حسني، دروس في القانون الجنائي الدولي، مرجع سابق، ص ٦٠ .

[٢] د. محمد محي الدين عوض، دراسات في القانون الدولي الجنائي، مجلة القانون والاقتصاد، العدد (٣)، ١٩٦٥، ص ٨٥١ .

[٣] د. إبراهيم محمد العناني، النظام الدولي الأمني، القاهرة، ١٩٩٧، ص ١٢٣ .

وأشارت الاتفاقية الدولية للفساد في المادة (٢٨) إلى أن العلم والنية والغرض كأركان للفعل الإجرامي، يمكن الاستدلال عليها من الملابسات الوقائعية الموضوعية على توافر عنصر العلم، أو النية أو الغرض بصفته ركنًا لفعل مجرّم، وفقًا لهذه الاتفاقية .

٤ – الركن الدولي :

وتعتبر الجريمة الدولية انتهاك لمصالح يحميها القانون الدولي الجنائي، وتهم الجماعة الدولية بأسرها، وتختص الجريمة الدولية بالركن الدولي، من حيث طبيعة المصالح التي يتم الاعتداء عليها من ناحية، ومن صفة مرتكبيها من ناحية أخرى [١].

المطلب الثاني

تعريف الموظف

لأن معظم نصوص جرائم الفساد في الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد أشارت إلى حصولها من قبل الموظف العام الدولي أو الوطني، لما يتمتع به من سلطات ومزايًا لا تتوفر لدى الغير، يستوجب البحث أن يتم دراسة وتعريف الموظف العام الدولي والوطني أيضًا، أما بخصوص الموظف في القطاع الخاص كانت النصوص القانونية ضعيفة، إلا أنني سأعالج هذا المطلب ضمن الفروع التالية :

الفرع الأول

تعريف الموظف الدولي

قامت الحاجة إلى نشأة الوظيفة الدولية، ونالت الثبات والاستقرار بعد نشوء الدبلوماسية العلنية، التي تعتمد على الخطب على المنابر، وتتبع الرأي العام العالمي، وتنفيذ السياسة الخارجية في محيط المنظمات الدولية الدائمة، وقيام المؤتمرات الدولية، ولذلك كانت النتيجة تستوجب إنشاء جهاز إداري كامل من الموظفين الدوليين، وأن يتمتعوا بالاستقلال والاستقرار، وأن تنظم شئونهم الوظيفية قواعد ثابتة ومحددة [٢].

---

[١] د. محمود نجيب حسني، دروس في القانون الجنائي الدولي، مرجع سابق، ص ١٧١ .

[٢] د.عز الدين فودة، الوظيفة الدولية، مجلة العلوم الإدارية، السنة السادسة، العدد الثاني، ديسمبر ١٩٦٤، ص ٩١ .

وسيعالج الباحث الموظف الدولي، من حيث التعريف الفقهي والقانوني والقضائي للموظف، وبيان الفرق بين كل من الممثل الدولي، والمستخدم الدولي والموظف الدولي، كما يلي :

أولًا : التعريف الفقهي .

عرّف الدكتور صلاح الدين فوزي الموظف الدولي بأنه : " هو الذي يؤدي مهامه الوظيفية خدمة لأهداف منظمة دولية أو إقليمية، ولكن لا يغير من هذه الصفة أن يؤدي نشاطه الوظيفي لصالح دولة ما من دول المنظمة على إقليمها، طالما أن ذلك الجزء من أهداف المنظمة " [١]، ويعتبر قانون الوظيفة الدولية هو الذي ينظم العلاقة بين الموظف الدولي والمنظمة الدولية، ويوفر الضمانات الكفيلة بإنماء وتدعيم هذه الوظيفة، ويحدد مدى فاعلية التنظيم الدولي وقوّته .

ويعرّف الدكتور جمال ندا الموظف الدولي بأنه : " كل من يعمل في خدمة إحدى المنظمات الدولية بصفة مستمرة ودائمة، ووفق ما تمليه أحكام ميثاقها ولوائحها مستهدفًا تحقيق صالح المنظمة وأهدافها " [٢].

والوظيفة الدولية ليست إلا فرعًا من فروع الوظيفة العامة؛ فكلتاهما وظيفة عامة، ومن واجبات الموظف الدولي مراعاة الأخلاق الوظيفية، وهي التي يمكن إيجازها بالنقاط التالية [٣]:

١. الولاء الدولي .
٢. المحافظة على أسرار الوظيفة .
٣. عدم ممارسة الأنشطة السياسية .
٤. النزاهة .

---

[١] د. صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، طبعة منقحة، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٥٨٣ .

[٢] د. جمال طه ندا، الموظف الدولي، (دراسة مقارنة) في القانون الدولي الإداري، الهيئة العامة المصرية للكتاب، ١٩٨٦، ص ٣٦ .

[٣] د. صلاح الدين فوزي، النظام القانوني للوظيفة العامة الدولية، (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١، ص، ٥٧٧ .

٥. احترام المقتضيات الوظيفية .

وبخصوص النزاهة؛ فإنها عبارة عن صفة خلقية أكثر من كونها التزامًا وظيفيًّا، وتعني أداء المهام الوظيفية بموضوعية وحيادية وتجرد؛ فلا ينحاز لدولته أو من يدينون بديانته، ولا يعني ذلك أن يتخلى الموظف عن عاطفته الدينية، والسياسية والقومية والولاء لدولته .

ويعرّف الدكتور جعفر عبد السلام الموظف الدولي بأنه : " كل شخص يشغل وظيفة دائمة في خدمة دولية " [١]، وتبيّن من خلال هذا التعريف ضرورة توافر ثلاثة شروط رئيسية في الموظف الدولي؛ هي :

١ - يجب أن يعمل الموظف في خدمة إدارة دولية، وأن لا يكون عمله لخدمة دولة معينه، أو منظمة من المنظمات الخاصة التابعة لجمعيات مختلفة .
٢ - أن يعمل في خدمة الأهداف التي أنشئت من أجلها المنظمة .
٣ - أن يتفرغ الموظف للمهمة الملقاة على عاتقه .

ثانيًا : التعريف القانوني .

عرّفت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد الموظف في المادة (٢)، فقرة (ب)، و فقرة (ج)، وذكرت أن لأغراض هذه الاتفاقية يقصد بتعبير الموظف الدولي، ما يلي :

(ب) موظف عمومي أجنبي هو : " أي شخص يشغل منصبًا تشريعيًّا، أو تنفيذيًّا، أو إداريًّا، أو قضائيًّا لدى بلد أجنبي، سواء أكان معينًا أو منتخبًا، وأي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي، بما في ذلك لصالح جهاز عمومي، أو منشأة عمومية ".

(ج) موظف مؤسسة دولية عمومية هو : " مستخدم مدني دولي، أو شخص تأذن له مؤسسة من هذا القبيل بأن يتصرف نيابة عنها " .

ويستفاد من التعريف أنه يجب توافر عدة شروط لاعتبار الموظف دوليًّا؛ مثل :

١ - قيام الشخص بالعمل في خدمة منظمة دولية، أو إقليمية، أو لدى بلد أجنبي، أو يمارس عمله لصالح بلد أجنبي، وقبل هذا التعريف لا يعتبر من الموظفين الدوليين من كان يؤدي خدمته لصالح دولة أجنبية معينة بذاتها .

---

[١] د. جعفر عبد السلام، المنظمات الدولية، دار المنار، (د.ت)، القاهرة، ص ٦٥ .

٢ – أن يكون الهدف من عمله تحقيق مصالح المنظمة أو المؤسسة التابع لها، بغض النظر عن الدول التي يتواجد فيها، مثل عمل الموظفين الدوليين في مكاتب الأمم المتحدة المنتشرة في أنحاء العالم المختلفة .

٣ – لم يشترط التعريف توافر صفة الديمومة في الوظيفة الدولية، كما كان معروفًا قبل ظهور الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد؛ حيث يتطلب في السابق وحسب الكثير من التعاريف الفقهية، توافر شرط الاستمرارية في الوظيفة الدولية، وهذا ما ورد في تعريف الدكتور/ **جمال ندا**، بأن يكون عمل الموظف الدولي بصفة دائمة ومستمرة .

٤ – أن يكون الموظف الدولي من الأشخاص الذين تأذن لهم المؤسسة الدولية بالتصرف عنها حتى لو كان من المستخدمين المدنيين، ولا يتناسب الإذن مع تفويض بعض الموظفين من صغار الموظفين والخدم والطهاة وغيرهم .

٥ – أن يمارس مهام عمله تحت إشراف الجهة الدولية، ويخضع لميثاقها ولوائحها، ولا يعتبر تابعًا لقوانين وأنظمة دولته الأم، حتى لو كان يمارس العمل الدولي على أراضيها .

وعرّفت الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، جامعة الدول العربية الموظف الدولي [(١)]، المادة (١)، فقرة (٢)، الموظف العمومي : " أي شخص يشغل وظيفة عمومية أو يعتبر في حكم الموظف العمومي، وفقًا لقانون الدولة الطرف في المجالات التنفيذية والتشريعية، أو القضائية أو الإدارية، سواء أكان معينًا أو منتخبًا دائمًا أو مؤقتًا، أو كان مكلفًا بخدمة عمومية لدى الدولة الطرف بأجر أم بدون أجر " .

فقرة (٣) : الموظف العمومي الأجنبي : " أي شخص يشغل وظيفة تشريعية أو تنفيذية، أو إدارية أو قضائية لدى بلد أجنبي، سواء أكان معينًا أو منتخبًا دائمًا أو مؤقتًا، وأي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي، بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية " .

[(١)] المرجع : جامعة الدول العربية، مجلس وزراء الداخلية العرب، الأمانة العامة، القرارات الصادرة من الدورة لمجلس وزراء الداخلية العرب في الدورة رقم ٢٢، تونس، ٤– ٥ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ .

فقرة (٤) : موظف مؤسسه دولية عمومية : " أي موظف مدني دولـــي، أو أي شـــخص تأذن له مؤسسة من هذا القبيل بأن يتصرف نيابة عنها " .

وفي الاتفاقية المشتركة بين البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد [١]، تم تعريـــف " الموظـــف العمومي" و "موظف حكومي"، أو "موظف حكومي" أي موظف أو مســـتخدم فـــي الدولـــة، أو وكالاتها، بما في ذلك الذين تم اختيارهم أو تعيينهم، أو انتخبوا لممارسة أنشطة، أو مهام باســـم الدولة أو في خدمة الدولة، وعلى أي مستوى من التسلسل الهرمي .

ثالثًا : التعريف القضائي .

ثبت في الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية الصادر، بتاريخ ١١ نيسان/إبريل ١٩٤٩ في قضية تعويض الأضرار، التي تصيب موظفي الأمم المتحدة، بأن الموظف الـــدولي هـــو : " كل من يعمل لدى المنظمة بأجر أو بدونه، بصفة دائمة أو مؤقتة، ويكون مكلفًا بواسطة أحـــد أجهزة المنظمة مباشرة، أو المساعدة في مباشرة إحدى وظائفها، وباختصار هو كل من تعمـــل المنظمة من خلاله " .

وهذا التعريف هو ترجمة للقرار، الذي ورد بصيغته الإنجليزية، كما يلي:

"International a gent is, any person, whether a paid official or not, and whether permanently employed or not, has been charged by an agent of the organization with caring out, or helping to carry out,one of its functions in short , any person through whom it acts"[2].

وذهبت أحكام المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية إلى القـــول : " أن الجامعـــة هـــي منظمة دولية تتألف من الدول العربية، التي وقّعت على ميثاقها، لتحقيق المصـــالح المشـــتركة لتلك الدول، وتحقيق التعاون فيما بينها على الوجه المبين في ميثاق جامعـــة الـــدول العربيـــة،

---

[١] الاتفاقية المشتركة بين البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد، اعتمد في الجلسة العامة الثالثة والخمسين، التي عقدت في ٢٩ مارس ١٩٩٦ .

[٢] د. جمال طه ندا، الموظف الدولي، (دراسة مقارنة) فـــي القـــانون الـــدولي الإداري، مرجـــع ســـابق، ص ٥٧ .

والموظف في الجامعة يتولى اختصاصًا معينًا يقوم به لصالح هذه المنظمة، ومركزه في الجامعة ليس مركزًا تعاقديًّا تنظمه أحكام عقد أبرم بينه وبين الجامعة، بل هو مركز لائحي تنظمه اللوائح التي يصدرها مجلس الجامعة بهذا الخصوص، ومن ثم فإن للجامعة بموجب ذلك الحق في أن تعدل في مركز موظفيها، وفق مقتضيات مصلحة هذه المنظمة دون الحاجة إلى الحصول على موافقة هؤلاء الموظفين " [١].

وذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أن : " المخالفة التأديبية ليست فقط إخلال العامل بواجبات وظيفته إيجابًا أو سلبًا، وما تقتضيه هذه الواجبات من احترام الرؤساء وطاعتهم، بل كذلك تنهض المخالفة التأديبية، كلما سلك العامل سلوكًا معيبًا ينطوي على إخلال بكرامة الوظيفة، أو لا يستقيم مع ما تفرضه عليه من تعفف واستقامة، وبعد عن مواطن الريب والدنايا، وإذا كان لا يقوم بين الحياة العامة، والحياة الخاصة عازل سميك يمنع كل تأثير متبادل بينهما؛ فإنه لا يسوغ للعامل حتى خارج نطاق وظيفته أن يغفل عن صفته كعامل، ويقدم على بعض التصرفات التي تمس كرامته، وتمس بطريق غير مباشر كرامة المرفق الذي يعمل فيه، إذ لا ريب أن سلوك العامل وسمعته خارج عمله، ينعكس تمامًا على عمله الوظيفي، ويؤثر عليه وعلى الجهاز الإداري الذي يعمل فيه " [٢].

وإن الأعمال الإدارية تمس بالمراكز القانونية، ويعني ذلك التأثير في القواعد الداخلة في البناء القانوني والمحدد للمراكز القانونية للأشخاص، من حيث الحقوق والواجبات [٣].

---

[١] د. صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص٥٩١ . ويراجع : حكم المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية، رقم (١) لسنة ١ق، الصادر بتاريخ ١٩٦٦/١٠/٩، والحكم رقم (٦) لسنة ٩، الصادر بتاريخ ١٩٧٧/١١/٣ .

[٢] راجع : حكم المحكمة الإدارية العليا، رقم ١٥/٢٤٢، تاريخ ١٩٧٣/٤/٢٨، (١٨، ٣٨، ٨٤) ، مجموعة المبادئ القانونية للمحكمة الإدارية العليا، الجزء الرابع، ١٩٨٥، ص ٣٩٠١ – ٣٩٠٢، ذكره : د. صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٨٧ .

[٣] د. عبد الفتاح أبو الليل، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٤ .

الفرع الثاني

تعريف الموظف العام

لم تجرِ التشريعات على وتيرة واحدة لتعريف الموظف العام، بل ظهرت الاختلافات حتى في داخل الدولة الواحدة، وسيحاول الباحث الوقوف على تعريف الموظف العام من النـــواحي القانونية، والفقهية والقضائية، كما يلي :

أولًا : التعريف القانوني .

لقد أفرد المشرع الأردني تعريفًا للموظف في باب الجرائم، التي تقع على الإدارة العامـــة في المادة (١٦٩) من قانون العقوبات الأردني، رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ "، يعد موظفًـــا بـــالمعنى المقصود في هذا الباب كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي، وكل ضابط مـــن ضباط السلطة المدنية، أو العسكرية أو فرد من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة، أو في إدارة عامة " [١].

وعرّف قانون الجرائم الاقتصادية الأردني رقم (١١) لسنة ١٩٩٣ في المادة (٢)، فقـــرة (أ) الموظف : " هو كل موظف أو مستخدم، أو عامل معين من المرجع المختص بذلك في أي جهة من الجهات المنصوص عليها في الفقرة (ب) من هذه المادة، كما تشمل رؤساء وأعضـــاء مجالس الجهات الواردة في البنود (٣ – ٦) من الفقرة (ب)، من هذه المادة، وهم كما يلي :

١ – البلديات والمجالس القروية ومجالس الخدمات المشتركة .

٢ – النقابات والاتحادات والجمعيات والنوادي .

٣ – البنوك والشركات المساهمة العامة ومؤسسات الإقراض المتخصصة .

٤ – أي جهة ينص القانون على اعتبار أموالها أموالاً خاصة .

ولا تشمل البنود (١–٢) من نفس الفقرة الفئات التالية : " الوزارات والدوائر والمؤسسات الرسمية العامة، مجلسًا الأعيان والنواب " .

وعرّف نظام الخدمة المدنية نظام رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧، الصادر بمقتضى المادة (١٢٠) من الدستور، وبناءً على ما قرره مجلس الوزراء، بتاريخ ٢٠٠٧/٣/١٣، الوظيفـــة العامـــة : " مجموعة المهام التي توكلها جهة مختصة إلى الموظف للقيام بها بمقتضى أحكام هذا النظـــام،

---

[١] قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠، نقابة المحامين، مطابع التوفيق، عمان، ١٩٨٦ .

أو أي تشريع آخر، أو أي تعليمات أو قرارات إدارية، وما يتعلق بتلك المهام من صـــلاحيات، وما يترتب عليها من مسئوليات " .

والموظف : " هو الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، في وظيفة مدرجـــة فـــي جدول تشكيلات الوظائف، الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة، أو موازنة إحدى الـــدوائر بما في ذلك الموظف المعين بموجب عقد، ولا يشمل الشخص الذي يتقاضي أجرًا يوميًّا " [١].

وعرّف قانون صيانة أموال الدولة لسنة ١٩٦٦ الموظف : " هو كل شخص عـــين فـــي ملاك الدولة، أو ملاك إدارة عامة بحسب نظام الخدمة المدنية، أو أنظمة الموظفين أو قـــانون القوات المسلحة الأردنية، أو قانون الأمن العام، أو أي قانون أو نظام آخر " [٢].

ولم يحدد المشرع المصري المقصود بالموظف العام، لحدوث خلاف بهذا الشـــأن، ولكـــن انتهى الفقه والقضاء المصري إلى تعريف الموظف العام بأنه : " من يقوم بعمل دائم في مرفق عام تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى " [٣]، والرأي الراجح فـــي الفقـــه أن الموظف " الشخص الذي يساهم في عمل دائم في خدمة مرفق عام تـــديره الدولـــة، أو أحـــد أشخاص القانون العام "، وهو ذات الاتجاه الذي أخذ به القـــانون الفرنســـي؛ حيـــث يعـــرّف الموظف " بأنه ذلك الشخص الذي يشغل وظيفة دائمة في كادر مرفق عام " [٤].

وعند مراجعة نصوص قانـــون العقـــوبات المصري، وجدت أن المشـــــرع المصـــري حصر الموظف العام في المادة (١١٩) مكررًا، يقصد بالموظف العام في هذا البـــاب الفئـــات التالية [٥]:

---

[١] نظام الخدمة المدنية الأردني، نظام رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧، الصـــادر بمقتضـــى المـــادة (١٢٠) مـــن الدستور، بتاريخ ٢٠٠٧/٣/١٣ .

[٢] قانون صيانة أموال الدولة الأردني، رقم ١٩٦٦/٢٠، المنشور في الجريدة الرسمية، رقم ١٩١٢، بتاريخ ١٩٦٦/٤/٥، ص ٦١٤ .

[٣] د. أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص ٢٨٤ .

[٤] د. أنور أحمد رسلان، تقارير الكفاية، الطبعة الثالثة، مطبعة كلية الحقـــوق جامعـــة، القـــاهرة، ٢٠٠٦، ص ٤٦٧ .

[٥] قانون العقوبات المصري، رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧، وتعديلاته حتى عام ١٩٨٨ .

١ – القائمون بأعباء السلطة العامة والعاملون في الوزارات، ومصـــالحها ووحـــدات الإدارة المحلية .

٢ – رؤساء وأعضاء المجالس والوحدات التنظيمية الشعبية وغيرها، ممن له صـــفة نيابيـــة عامة سواء منتخبين أو معينين .

٣ – أفراد القوات المسلحة .

٤ – كل من فوضته إحدى السلطات العامة القيام بعمل معين، وذلك في حدود العمل المفوض فيه .

٥ – رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة والمديرون، وسائر العاملين في الهيئات والمؤسســـات العامة .

٦ – رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة والمديرون، وسائر العـــاملين فـــي الوحـــدات التابعـــة للهيئات والمؤسسات العامة .

٧ – رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة والمديرون، وسائر العاملين في شركات القطاع العام .

٨ – رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة والمديرون، وسائر العاملين في المؤسسات والجمعيات ذات الصفة العامة .

ويستوي أن تكون الوظيفة أو الخدمة دائمة، أو مؤقتة بأجر أو بغير أجـــر، طواعيـــة أو جبرًا .

ثانيا : التعريف الفقهي للموظف العام .

ظهرت الكثير من التعريفات للموظف العام، يذهب الـــدكتور/ **محمـــد مهنـــا**، إلـــى أن : " الموظفين هم الأشخاص الذين يعهد إليهم بعمل دائم في خدمة المرافق، التي تـــدار بطريـــق مباشر بواسطة السلطات الإدارية المركزية، أو المحلية أو المرفقية، ويشغلون وظيفة داخلة في النظام الإداري للمرفق الذي يعملون فيه " [١].

---

[١] د. محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظـــيم، القـــاهرة، ١٩٧٠، ص ١٨٣ .

وذهب الأستاذ الدكتور/ **يحيى الجمل** إلى أن الموظف العام " هو ذلـك الشـخص الـذي تربطه بالسلطة العامة علاقة تبعية لها قدر من الدوام والاستقرار، وتعهد إليه السـلطة العامـة بمزاولة بعض أعمالها على نحو مستقر " [١].

ويرى الأستاذ الدكتور/ **سليمان الطماوي**، أن الموظف العام هو : " أن يعمل الفرد لـدى أحد أشخاص القانون العام، وأن يتواجد في مركز نظامي تحكمه القوانين واللوائح "، وذكر أنه يجب أن تتوافر ثلاثة شروط في الشخص حتى يعتبر موظفًا عامًّا؛ هي [٢]:

١. الخدمة الدائمة .

٢. أن يعمل الموظف على خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام .

٣. أن يعين الموظف من قبل السلطة التي تملك حق تعيينه قانونًا .

ولكن الدكتور/ **محمود حـافظ** توسع في مفهوم الموظف العام، وعرّفه بأنه : " كـل مـن يعمل بوظيفة دائمة أو مؤقتة في خدمة مرفق عام يديره شخص معنوي عام، أي يدار بطريـق الإدارة المباشرة " [٣].

ثالثًا : التعريف القضائي .

١ – تعريف القضاء الإداري المصري :

قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن : " الموظف هو الشخص الذي يعين بصـفة مستقرة غير عارضة للمساهمة في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الحكومة المركزيـة، أو السلطات الإدارية اللامركزية بالطريق المباشر " [٤].

عرّف القضاء الإداري المصري الموظف العام بأنه : " هو الذي يعهد إليه بعمل دائم فـي خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصـبًا يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق " [٥].

---

[١] د. يحيى الجمل، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦، ص ١٧٧ .

[٢] د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٢، ص ٣٩٩ .

[٣] د. محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٤٠ .

[٤] حكم المحكمة الإدارية العليا، السنة القضائية الثانية، بتاريخ ١٩٥٧/٤/٦، ص ٨٣٣ .

[٥] حكم المحكمة الإدارية العليا، القضية رقم ١٦٥، السنة الخامسة القضائية، ١٩٥٩/١٢/١٩ .

وقضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بـ : " أن المقومات الأساسية التي تقوم عليها فكرة الموظف العام تخلص في أن يكون تعيين الموظف بأداة قانونية لأداء عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام ...، ولما كانت صفة الموظف العام لا تتأثر متى توافرت لدى شخص معين بتوافر مقوماتها، بما إذا كان يمنح مرتبًا أو لا يمنح، وإذا كان يمنح مرتبًا؛ فلا فرق بين أن يمنحه من الميزانية العامة للدولة، أو إحدى الميزانيات المستقلة أو الملحقة أو من المبالغ، التي قد تخصص في ميزانية شخص، أو أكثر من أشخاص القانون الخاص لتمويل بعض الوظائف في الحكومة، أو الهيئات العامة وتدخل تبعا لذلك ضمن إيرادات الدولة في مقابل الخدمات العامة، التي يؤديها شاغلو هذه الوظائف لهؤلاء الأشخاص مباشرة وبالذات " [1].

٢ – **تعريف القضاء الإداري الأردني :**

وذهبت محكمة العدل العليا الأردنية إلى أن الموظف العام : " هو كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام "، واشترطت محكمة العدل العليا توافر شرطين لاعتبار الشخص موظفًا عامًّا؛ هما [2]:

الأول : القيام بعمل دائم، **والثاني** : الخدمة في مرفق عام تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام .

وفي حكم لمحكمة العدل العليا الأردنية ذهبت إلى أن الموظف العام : " حسب التعريف السائد في الفقه الإداري، هو الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام، وهذا التعريف ينسحب على المرافق، التي تديرها الدولة ممثلة في سلطاتها الثلاث : التشريعية والتنفيذية والقضائية، كما أنه ينسحب أيضًا على موظفي المؤسسات العامة الإدارية، والمؤسسات المعتبرة من أشخاص القانون العام " [3].

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، المنشور في الجزء الثالث من مجموعة المبادئ، بتاريخ ١٩٦٩/٥/١٩، ص ٢٢٩ .

[2] حكم محكمة العدل العليا الأردنية، رقم ٧٣/٢، عدد (٧ – ٨)، مجلة نقابة المحامين، الأردن، ١٩٧٣.

[3] حكم محكمة العدل العليا الأردنية، رقم٨٣/١٩١، العدد (٥)، ١٩٨٤، ص ٦٤٩ .

وفي حكم محكمة العدل العليا الأردنية ذهبت إلى أن الموظف العام : " حسب التعريف السائد في الفقه الإداري، هو الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام، وينسحب هذا التعريف على موظفي المؤسسات العامة " [١].

كما استقر قضاء محكمة العدل العليا الأردنية على وضع تعريف محدد للموظف العام، وحددت هذا التعريف في بعض أحكامها بقولها : " يعتبر موظفًا عامًّا كل شخص يعمل بعمل دائم في مرفق عام تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام، بغض النظر عما إذا كانت الوظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف أم لا ... " [٢]، واشترطت محكمة العدل العليا توافر ثلاثة شروط لاعتبار الشخص موظفًا، هي : **الأول** : التعيين من سلطة مختصة، **والثاني** : أن يشغل وظيفة دائمة، **الثالث** : العمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو سلطة إدارية بطريق مباشر .

واستقر الاجتهاد القانوني لمحكمة العدل العليا الأردنية على أن الموظف العمومي : " هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام يسيره أحد أشخاص القانون العام، وبما أن هذا التقرير ينسحب على موظفي المرافق التي تديرها الدولة، ممثلة في سلطاتها الثلاث : التشريعية والتنفيذية والقضائية، كما أنه ينسحب على موظفي المؤسسات العامة الإدارية والمؤسسات المعتبرة من أشخاص القانون العام، كما أنه يشترط لاعتبار المؤسسة العامة، بالإضافة إلى اشتراط أن تكون شخصية اعتبارية مستقلة ماليًّا وإداريًّا، وأن تكون أموالها أموالًا عامة تتبع في حساباتها نفس القواعد المقررة بشأن أموال الدولة، ولا تخضع هذه الأموال لطرق التنفيذ العادية، وتدير مرفقًا عامًّا من مرافق الدولة، وعليه فلا يدخل معهد الدراسات المصرفية في مفهوم الدوائر والمؤسسات العامة الإدارية، أو أشخاص القانون العام نظرًا لعدم تأسيسه بمقتضى قانون خاص، أو بمقتضى نظام صادر بالاستناد إلى المادة (١٢٠) من الدستور الأردني، إذ أن نظامه رقم ٦٩ لسنة ١٩٧٠، قد صدر بمقتضى المادة (١١٧) من قانون التربية والتعليم، ولا يوجد به ما يشير إلى أن أمواله تعتبر أموالًا عامة، وبالتالي لا

---

[١] حكم محكمة العدل العليا الأردنية، رقم ٨٧/١٢٢، العدد (١١ – ١٢)، ١٩٨٩، ص ٢٣٢٩ .

[٢] حكم محكمة العدل العليا الأردنية، رقم ٢٥، في القضية رقم ٩٧/١٩١، مجلة نقابة المحامين، بتاريخ ١٩٩٤/٥/١٩، ص ٣٧٩٣ .

يندرج موظفو هذا المعهد تحت مفهوم الموظفين العموميين، وتكون قراراته بهذا الخصوص لا تخضع للطعن أمام محكمة العدل العليا، مما يجعل الدعوى مستوجبة الرد لعدم الاختصـــاص " [١].

الموظف الفعلي :

وباختصار، يستثنى من هذا الشرط ما يسمى بالموظف الفعلي أو الواقعي، وهو الذي يقحم نفسه على الوظيفة العامة، ويباشر العمل من تلقاء نفسه، من خلال صدور قرار تعيينه بشـــكل خاطئ أو معيب، أو لم يصدر بتعيينه قرار إطلاقًا، ويفترض أن تكون الأعمال والتصـــرفات الصادرة عنه باطلة، إلا أن الفقه والقضاء الإداريان قررا سلامة التصرفات للموظف الفعلـــي حماية لمن تعاملوا معه بحسن نية معتمدين على حالته الظاهرة، وإعمالًا لمبدأ " سير المرفـــق العام بانتظام واضطراد " [٢].

تقوم فكرة الموظف الفعلي في حالتين؛ هما : الحالة الأولى : ما إذا كان قد صـــدر قـــرار بتعيينه، إلا أن قرار هذا التعيين باطل لسبب يتعلق بالشكل والموضوع، مثل أن يصدر قـــرار التعيين من قبل وكيل الوزارة والنظام يستوجب صدور قـــرار التعيـــين مـــن قبـــل الـــوزير المختص، ويعتبر من الأسباب الشكلية لبطلان قرار التعيين عدم استيفاء الإجـــراءات اللازمـــة للتعيين، أما الحالة الثانية، تتمثل في عدم صدور قرار التعيين، إلا أن الشخص اضطلع بالقيـــام بأعباء الوظيفة العامة، نتيجة عدم قدرة السلطة الشرعية القيام بإجراءات التعيين، مثل احـــتلال جزء من أراضيها، وقام أحد السكان بمراعاة مصالح قومه [٣]، أو حـــدوث كـــوارث طبيعيـــة تحيل دون وصول الموظف الحقيقي إلى مكان عمله المعتاد، ويتم تسيير الأمور من قبل أحـــد المواطنين .

---

[١] مجموعة قرارات محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم ٩٨/٢٤٤، عـــدد (٣ – ٤)، س ٤٧، بتـــاريخ ١٩٩٨/١١/٢٤، ص ٦٥٠ .

[٢] د. نواف كنعان، القضاء الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦، ص ١١١ .

[٣] د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في شرح قانون العقوبات القسم الخاص بالجرائم المضرة بالمصلحة العامة وجرائم الأشخاص، الشركة المتحدة للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٧٩، ص ١٢٠ .

وانظر : د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات الخاص، مرجع سابق، ص ٣٦ .

" قد يختلف أحد الشروط المتطلبة لشغل الوظيفة العامة؛ فيكون قرار التعيين باطلًا أو قد لا يصدر؛ فلا يعتبر الشخص موظفًا من الناحية القانونية، وقد يتصدى الشخص لممارسة الأعمال الخاصة بالوظيفة العامة في حال عجز السلطات الشرعية في الدولة عن قيامها بذلك، وقد استقر فقه القانون العام على تسمية هذا الشخص باسم الموظف الفعلي، أو الواقعي ورتب على قيامه بعمله بعض الآثار لحماية ثقة الأفراد في الدولة وفي ممثليها " [(١)].

واستقرت المحكمة الإدارية العليا المصرية في بعض أحكامها بقولها : " إن نظرية الموظف الفعلي لا تقوم إلا في الأحوال الاستثنائية البحتة، وتحت إلحاح الحاجة إلى الاستعانة بمن ينهضون بتسيير دولاب العمل في بعض الوظائف ضمانًا لانتظام المرافق العامة، وحرصًا على تأدية خدماتها للمنتفعين بها باطراد دون توقف ...، وتحتم الظروف الغير عادية أن تعهد جهة الإدارة إلى هؤلاء الموظفين بالخدمة العامة، إذ لا يتسع أمامها الوقت لاتباع إجراءات التعيين في الوظيفة في شأنها، ونتيجة لذلك لا يحق لهم طلب تطبيق أحكام الوظيفة العامة، كما لا يحق لهم الإفادة من مزاياها؛ لأنهم لم يخضعوا لأحكامها ويعينوا وفقًا لأصول التعيين فيها ... " [(٢)].

ويثور التساؤل في هذا الشأن حول ما إذا كان من المتصور تطبيق نصوص الاتفاقية الدولية، والقوانين والأنظمة الأردنية الخاصة بمكافحة الفساد على الموظف الفعلي، إذا ارتكب إحدى جرائم الفساد أم لا ؟

أعتقد أن الأصل مبدأ " لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون "، وهذا المبدأ من المبادئ الدستورية في القوانين العربية، ومنها الدستور الأردني الذي نص في المادة الثامنة منه على أن لا يجوز أن يوقف، أو يحبس أحد إلا وفق أحكام القانون "، ولكن إذا ما نظرنا إلى التطبيقات العامة، فإن الفقه والقضاء الإداريان قررا سلامة التصرفات للموظف الفعلي حماية لمن تعاملوا معه بحسن نية معتمدين على حالته الظاهرة، وإعمالًا لمبدأ " سير المرفق العام بانتظام واضطراد "، ويمكن لي استنادًا لما سبق القياس، واعتبار التصرفات من الموظف

---

(١) د. مدحت رمضان، دروس في قانون العقوبات، القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ١٨ .

(٢) المحكمة الإدارية المصرية العليا، حكم القضية رقم ١١١٢، تاريخ ١٩٦٤/١١/٢٩، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص ٢٣٤٠ .

الفعلي خاضعة للتجريم، إذا ما كان الإتيان بها ينطوي على أفعال فاسدة تجرمهـا الاتفاقيـات الدولية والقوانين الوطنية، لعدم استغلال هذه الثغرات القانونية، والتي تحتاج إلى تصحيح لرتق العيوب القانونية بهذا الشأن .

الفرع الثالث

فوارق مهمة بين الموظف والممثل والمستخدم الدولي

تبيّن العديد من الفوارق المهمة يجب مراعاتها وإيضاحها في معرض هذه الدراسة، ومنها : الفرق بين الموظف الدولي، والممثل الدولي، والمستخدم الدولي، والفرق بين الوظيفة الدولية والوظيفة الوطنية، والفرق بين القانون الجنائي الدولي، والقانون الدولي الجنائي، وبين الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية، وعمل الباحث على دراسة تلك الفوارق كما يلي :

أولًا : ما الفرق بين الموظف الدولي، والممثل الدولي والمستخدم الدولي ؟

الموظف الدولي :

أ. يقوم بأداء عمله لمصلحة جميع الدول الأعضاء دون استثناء .

ب. يتم تعيينه من قبل المنظمة الدولية، وهي التي تحاسبه على أدائه لعمله وتدفع أجره .

ج. ولاءه للصالح الدولي العام، وللمنظمة التي عينته من ناحية العمل .

د. يستقل بنظام خاص للحصانة الدبلوماسية يتمتع بها أمام جميع الدول حتى دولته الأم .

الممثل الدولي [١]:

أ – يقوم بأداء عمله لمصلحة دولته، ولا يعمل لصالح الدول الأخرى، ويهمـه مصـلحة الدولة الموفدة له .

ب – يتم تعيينه من قبل دولته، وتتولى محاسبته على التقصير في أدائه لعملـه، ويخضـع للتعليمات التي تصدرها إليه دولته الأم .

ج – ولاء الممثل الدولي للدولة التي ينتمي إليها بجنسيته .

د – يعتبر الممثل الدولي دبلوماسيًا، ويتمتع بحصانات وامتيازات دبلوماسية .

(١) د. محمد حافظ غانم، المنظمات الدولية، ١٩٦٧، ص ٨٦ .

المستخدم الدولي [١]:

أ – يخضع المستخدمون الدوليون للمبادئ العامة في قانون المنظمات الدولية، وليس لهم نظامًا قانونيًّا، على خلاف الموظفين الدوليين .

ب – يتولى القيام بأعمال مؤقتة وليست دائمة، وعرّفت محكمة العدل الدولية العامل الدولي : " بأنه كل شخص يعين بواسطة أحد فروع المنظمة، أو المساعدة في ممارسة إحدى وظائفها، سواء كان يعمل بأجر أو بدون أجر، بصفة دائمة أم لا، وباختصار كل شخص تتصرف المنظمة باسمه " [٢].

ثانيًا : الفرق بين الوظيفة الدولية والوظيفة الوطنية .

ذكر الدكتور/ **عز الدين فوده** في بحثه بعنوان : الوظيفة الدولية أن " الإدارة الدولية لا تختلف في أصولها عن الإدارة الوطنية فكلاهما من أشكال الإدارة العامة، والأساليب الفنية التي تصلح لتحسين أداء العمل والارتقاء بمستوى الخبرة في أحدهما هي صالحة لتطبيقها في الأخرى، بل أنهما لا يختلفان، من حيث كون كل منهما وظيفة عامة في خدمة حكومة واحدة، أو عددًا من الحكومات تنفيذًا للاتفاق الدولي " [٣].

ولكن توجد فروق جوهرية بين الوظيفة الدولية والوظيفة الوطنية، تتمثل في الأمور التالية :

أ – مجال الوظيفة الدولية هو العلاقات الخارجية بين أعضاء المجتمع الدولي، أما الوظيفة الوطنية تمارس على المستوى الوطني داخل الدولة .

ب – تطبق على الوظيفة الدولية أحكام وقواعد القانون الدولي، وتطبق على الوظيفة الوطنية أحكام القوانين والتشريعات واللوائح المطبقة داخل الدولة .

ج – الغاية من الوظيفة الدولية تحقيق المصالح المشتركة للدول الأعضاء، أما الغاية من الوظيفة الوطنية تحقيق مصالح الدولة الأم .

---

[٢] د. محمد سامي عبد الحميد، المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص ٩٨ .

[٢] Cf. Reparation des dommages subis au service des Nations unies, avis consultative, C.I.J, Recueil, 1949, P. 177.

[٢] د. عز الدين فودة، الوظيفة الدولية، مرجع سابق، ص ٩٣ .

د – توجد سلطة عليا حاكمة في النطاق الداخلي تفرض حكم القانون، وتحدد للموظف القيام بواجباته، ولا توجد في الوظيفة الدولية مثل هذه السلطات، بل يتمثل دوره في رعاية وتطبيق الاتفاقات الدولية [١].

هـ – تعيين الموظف الدولي من قبل المنظمة الدولية نفسها، وقد تتدخل الدول في تنسيب تعيين الموظفين من المستويات العليا، كقضاة محكمة العدل الدولية، أما تعيين الموظف الوطني من قبل السلطات المختصة في دولته الأم [٢].

و – تدفع المنظمة الدولية المرتبات للموظفين الدوليين، أما الموظفين الوطنيين تكون مرتباتهم من ميزانية بلدانهم .

---

[٣] د. جعفر عبد السلام، المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص ٦٥ .

[١] د.عز الدين فودة، الوظيفة الدولية، مرجع سابق، ص ٩٦ .

المبحث الثاني
أنواع جرائم الفساد على الصعيد الدولي

تمهيد وتقسيم :

نتيجةً لتطوّر الأحداث المهمة، التي يمر بها المجتمع الدولي في القرن الحالي، وكون القواعد القانونية عامةً هي ظاهرة اجتماعية يرتبط تطورها ووجودها بوجود وتطوّر المجتمع، ظهرت الحاجة إلى تقنين مجموعة حديثة من القواعد الآمرة على الصعيدين الدولي والوطني، وتعتبر الاتفاقيات والمعاهدات الدولية من أهم مصادر القانون الدولي؛ لأنها تضع قواعد قانونية مكتوبة لها درجة عالية من الدقة والوضوح، بغية ملاحقة الأحداث العالمية، والحد من تصرفات الأشخاص وإخضاعها لسلطة القانون، ولم تخلُ الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد من تجريم أفعال الفساد بصفة عامة، وتم الاتفاق على مجموعة من الأفعال التي جرمتها الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، والتي يوجد حولها تشريعات قانونية وطنية، أو يوجد حولها اتفاقيات دولية تعترف بها كأفعال فساد، وهذا يعزز أهميتها كصك دولي متناسق مع القوانين الوطنية والإقليمية، بالرغم من اختلاف الثقافات، ولم تقتصر على تجريم الفساد في القطاع العام، بل أضافت الفساد في القطاع الخاص والمنظمات الدولية، وأصبح يشمل الموظفين الدوليين والمحليين في القطاعين العام والخاص، وعند مراجعة قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠، وقانون العقوبات العسكري المؤقت الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٢، وقانون الجرائم الاقتصادية رقم (١١) لسنة ١٩٩٣، وجدت أنهم أشاروا إلى كافة هذه الجرائم، التي نصت عليها الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وسيتم إيضاح ذلك في مقام لاحق، ونصت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد على تجريم عدد من الجرائم؛ منها : ما يقع من القطاع العام، ومنها : ما يقع من القطاع الخاص، ومنها ما يقع من المجتمع عامة، وسنعالجها وفق المطالب التالية :

المطلب الأول : جرائم الفساد التي يرتكبها الموظف العام الدولي والإقليمي والوطني .

المطلب الثاني : جرائم الفساد في القطاع الخاص .

المطلب الثالث : جرائم الفساد التي يرتكبها الأشخاص عامة .

المطلب الأول

جرائم الفساد التي يرتكبها الموظف العام

الدولي والإقليمي والوطني

تمهيد :

نصت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد على تجريم العديد من الأفعال، إذا قام بها الموظفون، ومن تلك الجرائم رشوة الموظفين العموميين الوطنيين في المادة (١٥)، ورشوة الموظفين العموميين الأجانب، وموظفي المؤسسات الدولية في المادة (١٦)، واختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها من قبل موظف عام المادة (١٧)، والإثراء غير المشروع المادة (٢٠)، وإساءة استغلال الوظائف المادة (١٩)، وسيتناول الباحث شرح هذه الجرائم وفق الفروع التالية :

الفرع الأول

رشوة الموظفين العموميين الوطنيين

تُعرّف الرشوة فقهيًّا : " هي المال المبذول للغير من غير محق ليحصل على حقه، أو من مبطل ليحصل على حق غيره، مع اشتراط ذلك " [١].

وعرفت الرشوة فقهيًّا أيضًا : " هي ما يعطيه الشخص لقاضٍ، أو صاحب سلطة لحمله على ما يريد "، ويدخل في حكم صاحب السلطة كل مكلف بخدمة عامة، سواء أكان وزيرًا أو مديرًا أو عاملًا أو عضوًا في لجنة ... [٢].

وتعرّف الرشوة قانونًا : " هي جريمة تقوم على إتجار الموظف بوظيفته؛ حيث يأخذ أو يطلب أو يقبل عملًا مقابلًا، لكي يقوم بأعمال وظيفته أو يمتنع عنها " [٣].

---

[١] محمد بن علي الشوكاني، نيل الأوطار، الجزء الثامن، الطبعة الثالثة، مطبعة مصطفى الحلبي، القاهرة، ١٩٦١، ص ٩٩ .

[٢] د. عامر الكبيسي، الفساد الإداري رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة، المجلة العربية للإدارة، مجلد ٢٠، العدد (١)، ٢٠٠٠، ص ١٠٠ .

[٣] د. مدحت رمضان، دروس في قانون العقوبات القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، (د.ت)، ص ٦ .

ولم تحدد الشريعة الإسلامية عقوبة للرشوة، وهذا من عظمة الشريعة الإسلامية، إذ أن الرشوة ليس لها صفة معينة، بل متطورة حسب العصر والبيئة المحيطة، وليس لها مجال معين؛ فقد تشمل الغذاء والدواء والكساء والبناء، وكل ما يستعمله الإنسان؛ فقد تكون شيئًا نقديًّا أو عينيًّا، ويقول الإمام ابن عابدين الحنفي : (وإتيان المنهي عنه فيما لم يرد به عقوبة معينة – يوجب التعزير)، ولذلك يمكن تطبيق عقوبة التعزير على كل مرتشٍ [١].

قال تعالى في سورة البقرة : ﴿ وَلاَ تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُم بَيْنَكُم بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقاً مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالإِثْمِ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ ﴾ [٢]، وتعتبر الرشوة من الكبائر في الشريعة الإسلامية، وهي محرّمة في القرآن والسنة، قال ﷺ : " **لعن الله الراشي والمرتشي في الحكم** " [٣]، وأجمع الكثير من الفقهاء على وجوب عزل من يأخذ الرشوة من الموظفين والقضاة، وذهب فقهاء الحنفية إلى بطلان قضاء القاضي المرتشي؛ لأنه بقبول الهدية كأنه يعمل لراشيه وليس للمسلمين [٤].

قال ﷺ : " **يأتي على الناس زمان يستحل فيه السحت بالهدية** "، والسحت هو قبول الرشوة، وقال عمر بن عبد العزيز عن الهدية : هي لنا رشوة لأنه يتقرب إلينا بها لولايتنا [٥]، ويجب عدم قبول الهدايا مطلقًا؛ لأنها تورث إذلالاً للمهدي إليه، ودخول الفساد عليه [٦]، ولم يجوّز الفقهاء قبول الهدية إلا من الأقارب؛ لأن الهدية تشبه الرشوة .

---

[١] ابن عابدين، حاشية رد المحتار على الدر المختار، الجزء الثالث، مكتبة مصطفى الحلبي، القاهرة، ١٩٩٦، ص ١٧٧ .

[٢] سورة البقرة، آية : (١٨٨) .

[٣] منصور علي ناصيف، التاج الجامع للأصول في أحاديث الرسول، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، مطبعة الحلبي، القاهرة، (د.ت)، ص ٥٦ .

[٤] عبد الله بن الشيخ محمد بن سليمان داما أفندي، مجمع الأنهر في ملتقى الأبحر، الجزء الثاني، دار إحياء التراث العربي، القاهرة، ١٣٢٧هـ، ص ١٥٢ .

[٥] برهان الدين علي بن فرحون، تبصرة الحكام في أصول الأقضية ومناهج الأحكام، مطبعة مصطفى الحلبي، القاهرة، (د.ت)، ص ٣٠ .

[٦] د. نصر فريد واصل، السلطة القضائية ونظام القضاء في الإسلام، مطبعة الأمانة، القاهرة، ١٣٩٧هـ، ص ٢٢١ .

ويرجح البعض أن ظهور أول حادثة رشوة في التاريخ على المستوى الدولي كانت على عهد سيدنا سليمان عليه السلام، عندما أرسلت إليه الملكة بلقيس هدية لاختباره في قبولها أم لا، إلا أن سيدنا سليمان عليه السلام رفض قبول الرشوة منها [١].

ونجد عددًا كبيرًا من الدارسين يعرف الفساد على أنه الرشوة؛ لأنها هي النمط الشائع للفساد في العصر الحالي، والمرتشي لا يعنيه سوى مصالحه الشخصية فقط، ويمكن أن تقع الرشوة ضمن أشكال متعددة، كما يلي [٢]:

أ. حصول الموظف المرتشي على فائدة مادية أو معنوية أو وعده بها .

ب. المكافئة اللاحقة لأدائه للعمل، من خلال القيام بعمل أو الامتناع عنه لصالح مقدّم المكافئة .

ج. ربط أداء الموظف لعمله بحصوله على الرشوة، بشكل امتناع عن أداء العمل إلا بالحصول على مبلغ مالي، مثل إذا أردت تصوير جزء من كتاب في مكتبة إحدى الكليات في الجامعة، يعمد موظف التصوير إلى المماطلة والمواعيد، بلا مبرر حتى تدفع الإكرامية .

د. استجابة الموظف لرجاء أو توصية، أو يمتنع عن عمل من أعمال وظيفته، أو يخل بواجباتها نتيجة الرجاء أو التوصية .

تحريم الرشوة في الأديان السماوية :

أولًا : الشريعة الإسلامية .

أجمع علماء الأمة الإسلامية على حرمة الرشوة استنادًا إلى قوله تعالى : ﴿سَمَّٰعُونَ لِلْكَذِبِ أَكَّٰلُونَ لِلسُّحْتِ﴾ [٣]، والسحت هنا بمعنى الرشوة، وهناك الكثير من الآيات القرآنية، التي حرّمت بمعناها أخذ الرشوة .

---

[١] د. أسامة السيد عبد السميع، الفساد الاقتصادي وأثره على المجتمع، مرجع سابق، ص ٤٩ .

[٢] د. حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، مرجع سابق، ص ٢٥.

[٣] سورة المائدة، الآية : (٤٢) .

وعن ثوبان – رضي الله عنه – قال : " **لعن رسول الله ﷺ الراشي والمرتشي والرائش** "، والمـراد بالرائش، الذي يمشي بينهما [١].

وقد روي في حديث آخر : (أن اللعنة على الرائش)، أيضًا وهو الساعي بينهما [٢].

" وأجمع فقهاء وعلماء المسلمين على أن الرشوة تعد من الكبائر، من بـاب أكـل أمـوال الناس بالباطل؛ لأنها وسيلة لأكل الحرام وتناوله " [٣].

ثانياُ : ما ورد في التوراة [٤].

جاء في سفر الخروج : (اجتنب الاتهام الكاذب، ولا تقتل البريء والصـالح، لأننـي لا أبرى المذنب، ولا تقبل رشوة؛ لأن الرشوة تعمي المبصرين وتحرف أقوال الصالحين) .

وجاء في سفر الأمثال : (مبغض الرشوة تطول أيامه) [٥].

ثالثًا : ما ورد في الإنجيل [٦].

أظهرت الديانة المسيحية نبذها للحصول على المال بالاختلاس أو بالسـرقة، وبينـت أن الفساد ينبع من الذات البشرية وليس من الدين، وجاء في إنجيل مرقس؛ حيث قال : " إن الذي يخرج من الإنسان ذلك الذي ينجس الإنسان؛ لأنه من الداخل من قلوب الناس، تخرج الأفكـار الشريرة، زنى، فسق، قتل، سرقة، طمع، خبث، مكر، عهارة ....، جميع هذه الشرور تخـرج من الداخل وتنجس الإنسان " [٧]، ولذلك فإن الفسق والفساد ينبع من الذات البشرية، وقد تشكّل التعليمات والقوانين المتخلّفة الغير مواكبة للحضارة بيئةً خصبة، لينمو ويترعرع فيها الفسـاد، وذكر الإنجيل أيضًا " ليس أحد صالحًا إلا واحد وهو الله ... لا تزنِ لا تقتل لا تسرق لا تشهد

---

[١] الإمام أحمد بن حنبل الشيباني، مسند أحمد، الجزء الخامس، ح ٢٢٤٥٢، تعليق : شـعيب الأرنـاؤوط، (د.ت)، ص ٢٧٩ .

[٢] الإمام أبي عبد الله محمد بن عثمان الذهبي، الكبائر، شركة القدس التجارية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١٣٥ .

[٣] د. أسامة السيد عبد السميع، الفساد الاقتصادي وأثره على المجتمع، مرجع سابق، ص ٤٩ .

[٤] العهد القديم، سفر الخروج، الإصحاح ٢٣، الآيتان ٧- ٨ .

[٥] العهد القديم، سفر الأمثال، الإصحاح ٢٨، الآية ١٦ .

[٦] الإنجيل العهد القديم، دار الكتاب المقدس، طبع بدار إلياس العصرية للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٩٦.

[٧] الإنجيل العهد القديم، المرجع السابق، إنجيل مرقس، الإصحاح ٧، آيات : (٢١ – ٢٣)، ص ٥٧ .

الزور لا تسلب " [١]، والسلب هنا هو الفساد في الأرض، من خلال قطع الطريق (الحرابة) حسب الشريعة الإسلامية .

وجاء في إنجيل لوقا قوله : " الأمين في القليل أمين في الكثير، والظالم في القليل ظالم أيضًا في الكثير؛ فإن لم تكونوا أمناء في مال الظلم؛ فمن يأتمنكم على الحق، وإن لم تكونوا أمناء في ما هو للغير؛ فمن يعطيكم ما هو لكم " [٢]، وجاء في إنجيل يوحنا قوله : " الحق الحق أقول لكم أن الذي لا يدخل من الباب إلى حظيرة الخراف، بل يطلع من موضع آخر؛ فذاك سارق ولص، وأما الذي يدخل من الباب فهو راعي الخراف ...، السارق لا يأتي إلا ليسرق ويذبح ويُهلك ... " [٣].

ويمكن أن تتزايد معدلات حدوث الرشوة في حالات متعددة، منها التفاوت الطبقي بين أفراد المجتمع، والتساهل في معاقبة من يرتكبون هذه الجرائم؛ فضلًا عن ارتفاع معدلات التضخم، وارتفاع مستويات المعيشة، وما تتطلبه من نفقات وأعباء إضافية متجددة، مع انخفاض في الدخول الشهرية، التي لا تتساوى مع مستويات المعيشة، وحدوث تقلبات اقتصادية ومالية عالمية متكررة وسريعة، وسيطرة مؤسسات ومنظمات احتكارية كبرى على الاقتصاد العالمي، وقد يعتبرها بعض ذوي النفوس المريضة فرصة سانحة يجب اقتناصها لتغيير أوضاعه .

وكان لأفلاطون فكرة مغايرة إذ قال : " إن على خَدَمَة الأمة أن يقدموا خدماتهم بدون أن يقوموا بقبول أية هدايا ...، والذين يخالفون ذلك منهم إذا ما صدرت بذلك أحكام ضدهم، سيموتون بدون أي مراسم للدفن " [٤].

وأشار الباحث الحقوقي (جي تي نونان) وقال : " إن الرشوة عار ومدانة في كل زمان ومكان، ولا توجد دولة في العالم لا تنظر للرشوة كعمل إجرامي في كتب قوانينها، وهناك

---

[١] الإنجيل العهد القديم، دار الكتاب المقدس، مرجع سابق، إنجيل مرقس، الإصحاح١٠، آيات رقم (١٨ – ١٩)، ص٦٢ .

[٢] الإنجيل العهد القديم، المرجع السابق، إنجيل لوقا، الإصحاح ١٦، آيات رقم (١٠-١١-١٢)، ص ١٠٥ .

[٣] الإنجيل العهد القديم، المرجع السابق، إنجيل يوحنا، الإصحاح ١٠، آيات رقم (١-١٠) .

[٤] Plato, the law, Edith Hamilton and Hunyngton Cairns, New York, pantheon ,1961, book 12 ,sec d .

بعض القوانين مثل الخاصة بالقمار يجري خرقها دائمًا دون أي شعور بالخجل يرتبط بـذلك، ولكن قانون الرشوة ليس من بين تلك القوانين؛ فليس هناك أي بلد في العالم يتحدث فيه المرتشون علانية عن الرشوة التي يقبضونها، أو يعلن مقدمو الرشاوى عن المبالغ، التي يدفعونها ولا توجد أي صحيفة تقوم بنشر قوائم بأسماء الراشين أو المرتشين، ولا يعلن أحد أنه يستطيع ترتيب أخذ الرشوة، ولا ينال الراشي والمرتشي التكريم على تبادلهما المال على سبيل الرشوة، وليس الرادع قانون الجرائم فحسب؛ لأن الصفقة قد تكون حصلت منذ زمن بعيد وسقطت الدعوى بمرور الوقت، ولكن ما يمنع ذلك هو الخوف الداخلي من أن ينظر لذلك العمل باشمئزاز، ومما له مغزاه هو أن الإنسان الغربي، الذي يحمل في نفسه التحامل العرقي العنصري، هو الذي يفترض أن المجتمع الآسيوي أو الإفريقي الحديث لا يعتبر اقتراف الرشوة، عملًا مشينًا بنفس الطريقة، التي ينظر بها الإنسان الغربي لهذا العمل ... "[١].

ولكن الباحث (جي تي نونان)، يرى أن الميول للحصول على الرشاوى لا تخضع لاعتبارات إقليمية أو ثقافية أو اجتماعية، بل تتعلق بالغرائز البشرية؛ فمن الممكن أن يولد أشخاص فاسدون حسب العوامل الوراثية، وأن لا نخدع بعقدة الدول المتحضرة والدول النامية؛ فالرشوة عالمية أينما حللت في ربوع العالم؛ فهنالك أمريكان، وأوروبيون، وعرب، وهنود، وصينيون يرتشون .

والسؤال الذي يثار، هل صانعي القرارات المختلفة في الدول الغربية والأمريكية أمناء وصادقين دائمًا، ولا يرتشون على العكس من صانعي القرار في الدول النامية، هل معهم حصانات ضد الرشاوى بالرغم من كونهم بشرًا ... ؟

آثار الرشوة :

اتضح أن الرشوة من الجرائم الاقتصادية، التي لها تأثير مباشر من النواحي الاجتماعية والاقتصادية، وذلك على النحو التالي [٢]:

---

[١] روبرت كليتجارد، ترجمة : د.علي حجاج، السيطرة على الفساد، دار البشير، عمان، ١٩٩٤، ص ٣١ .

[٢] د. السيد علي شتا، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، مكتبة ومطبعة الإشعاع، القاهرة، ١٩٩٩، ص ١٦٧ .

١ - **الآثار الاجتماعية :**

تعتبر الرشوة سلوك مَرَضي مرفوض على المستوى الاجتماعي الدولي والإقليمي والوطني، ويجرح الشعور العام، وإن انتشر على مستوى عالمي، بدون عقاب يجعله من التصرفات المقبولة والمألوفة، ويتحول إلى تصرف مبرر من جميع الأشخاص المرتشين، مما يؤدي إلى إضعاف الوظيفة الاجتماعية، والتأثير على كفاءتها، وتؤثر الرشوة في قيم ومعايير الشخص الذي يقدمها؛ لأنه بتصرفه يساعد على الفساد، بل يكون هو طرفًا فيه .

ويرى الباحث أن الرشوة من أخطر وأشد مظاهر الفساد الفتاكة في المجتمعات الإنسانية؛ لأنها تؤدي إلى موت الضمير العام إذا تفشت في المجتمع، وما يتبع ذلك من انهيارات أخلاقية اجتماعية؛ فمحاربة الرشوة على المستوى الدولي والوطني مطلب ملحًّ جدًّا .

٢ - **الآثار الاقتصادية :**

أما الآثار الاقتصادية للرشوة؛ فهي ذات جانبين؛ هما :

أ. **الجانب المباشر** : يتمثل في الضرر المباشر على الشخص الراشي، من خلال دفعه لمبلغ مالي لتخليص مصالحه وأعماله ومهامه، للحصول على عطاءات أقل من قيمتها الحقيقية .

ب. **الجانب الغير مباشر** : يتمثل في إضعاف إمكانية الأشخاص، الذين يضطرون لتقديم رشاوى من ناحية، وتدمير اقتصاد المجتمع وتبديد الأرباح المتوقعة لعامة الناس .

مما تجدر الإشارة إليه أن الاتفاقية الدولية للفساد، عالجت الرشوة للموظفين العموميين الوطنيين (المحليين)، ونصت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد في المادة (١٥) على رشوة الموظفين العموميين الوطنيين؛ حيث تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية، وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمدًا :

أ - وعد موظف عمومي بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه، أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية .

ب – التماس موظف عمومي أو قبوله، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزيــة غيــر مســتحقة، سواء لصالح الموظف نفسه، أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلــك الموظــف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية .

ونص بروتوكول اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد ستراسبورغ ١٩٩٩ [١]، في المادة (٢) على ارتشاء الموظفين العموميين المحليين، وعلى كل دولة طرف أن تعتمد تــدابير تشــريعية وتدابير أخرى قد تكون ضرورية لجرائم جنائية بموجب قانونها الداخلي، عندما ترتكب عمدًا، والوعد وإعطاء أو عرضها عليه، أو من جانب أي شخص بصورة مباشرة أو غير مباشــرة، من أي مزية غير مستحقة إلى أي من الجمهور، سواء لصالحه أو لصالح أي شــخص آخــر، وكذلك في المادة (٣) نصت على ارتشاء الموظفين العموميين المحليين، وعلى كل دولة طرف أن تعتمد تدابير تشريعية، وتدابير أخرى قد تكون ضرورية لجرائم جنائية بموجــب قانونهــا الداخلي، عندما ترتكب عمدًا، طلب أو تلقي أي من موظفيها العموميين، بصــورة مباشــرة أو غير مباشرة، من أي مزية غير مستحقة، لنفسه أو لصالحه أو لصالح أي شــخص آخــر، أو قبول العرض أو الوعد بتلك المزية، أو يمتنع عن القيام بفعل ما في ممارسة مهمة، وفي المادة (٤) على كل دولة أن تعتمد تدابير تشريعية، وتدابير أخرى قد تكون ضرورية لجرائم جنائيــة بموجب قانونها الداخلي السلوك، المشار إليه في المادتين (٢ – ٣)، عندما يكون طرفًا فيها أي شخص من هو عضو في الجمعية العامة الداخلية، أي ممارسة صلاحيات تشريعية أو إدارية .

ونصّت اتفاقية جامعة الدول العربية في المادة (٤) تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم مــن تدابير تشريعية، وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب قصدًا عمدًا [٢]:

١ – الرشوة في القطاع العام والشركة والمساهمة والجمعيات، والمؤسسات المعتبرة قانونًا ذات نفع عام .

٢ – الرشوة في القطاع الخاص .

---

[١] http://www.nscoyemen.com/index3.php?id2=82&id=7 nsco

[٢] جامعة الدول العربية، مجلس وزراء الداخلية العرب، الأمانة العامة، القرارات الصادرة من الدورة لمجلس وزراء الداخلية العرب، اتفاقية رقم (٥٧٩)، دورة رقم ٢٧، ٢٠١٠.

الفرع الثاني

رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية

نصت المادة (١٦) على رشوة الموظفين العموميين الأجانب، وموظفي المؤسسات الدولية العمومية، كما يلي [١]:

١ – تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية، وتدابير أخرى لتجريم القيام عمدًا بوعد موظف عمومي أجنبي، أو موظف مؤسسة دولية عمومية بمزية غير مستحقة، أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه، أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية، من أجل الحصول على منفعة تجارية، أو أي مزية غير مستحقة أخرى أو الاحتفاظ بها؛ فيما يتعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية .

٢ – تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية، وتدابير أخرى لتجريم قيام موظف عمومي أجنبي، أو موظف في مؤسسة دولية عمومية عمدًا، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما، أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية، كما أشار بروتوكول اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد ستراسبورغ، ١٩٩٩ [٢]، في المادة (٥) على رشوة الموظفين العموميين الأجانب، وأوجب على دولة كل طرف أن تعتمد تدابير تشريعية وتدابير أخرى، قد تكون ضرورية لجرائم جنائية بموجب قانونها الداخلي، السلوك المشار إليه في المادتين (٢ – ٣)، عندما يضلع فيه موظف عمومي من أي دولة أخرى، ونصت في المادة (٦) على رشوه أعضاء الجمعيات العمومية الأجنبية، وعلى كل دولة طرف أن تعتمد تدابير تشريعية وتدابير أخرى، قد تكون ضرورية لجرائم جنائية بموجب قانونها الداخلي،

---

(١) الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، مرجع سابق .

(٢) http://www.nscoyemen.com/index3.php?id2=82&id=7nsco

السلوك المشار إليه في المادتين (٢ – ٣)، عندما يكون طرفًا فيها أي شخص من هـو عضو في الجمعية العامة، أو يمارس صلاحيات تشريعية، أو إدارية في أي دولة، وكذلك المادة (٩) التي أشارت إلى رشوة موظفي المنظمات الدولية، وطالبت كل دولة طرف أن تعتمد تدابير تشريعية وتدابير أخرى، قد تكون ضرورية لجرائم جنائية بموجب قانونها الداخلي، حين ينطوي على أي مسئول أو موظف متعاقد آخر، بالمعنى المقصود من النظام الأساسي للموظفين، أو هيئة أو منظمة، أو التي هي عضو في الحزب ولأي شخص، سواء على سبيل الإعارة أم لا، أو الاضطلاع بالمهام المقابلة التي يؤديها هؤلاء المسئولون أو وكلاؤهم .

ونصّت الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد [1]، على أفعال الرشوة في القطاع الخاص والقطاع العام في المادة الرابعة بند التجريم؛ حيث تعتمد كل دولة طرف وفقًا لنظامها الداخلي ما قد يلزم من تدابير تشريعية، وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمدًا :

أ. الرشوة في الوظائف العمومية .

ب. الرشوة في القطاع العام والشركات المساهمة العامة، والجمعيات والمؤسسات ذات النفع العام .

ج. الرشوة في القطاع الخاص .

د. رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية، فيما يتعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية داخل الدولة الطرف .

---

(١) جامعة الدول العربية، مجلس وزراء الداخلية العرب، الأمانة العامة، القرارات الصادرة من الدورة لمجلس وزراء الداخلية العرب، مشروع اتفاقية رقم (٥٧٩)، دورة رقم ٢٧، ٢٠١٠ .

انظر أيضًا : الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، جامعة الدول العربية، الأمانة العامة، ص ٤ .

الفرع الثالث

اختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها

بشكل آخر من قِبل موظف عام

ذهب الأستاذ الدكتور/ **مدحت رمضان**، إلى أن " جريمة اختلاس المال العام تقع من الموظف العام على مال بحوزته بسبب وظيفته، وتعد هذه الجريمة نوعًا من خيانة الأمانة؛ حيث إن الجاني يحوز المال لحساب الدولة؛ فيقوم بتحويل حيازته الناقصة إلى حيازة كاملة " [(١)].

ونصت المادة (١٧) من الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد على جريمة اختلاس الممتلكات، أو تبديدها أو تسريبها بشكل آخر من قِبل موظف عمومي، وتعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية، وتدابير أخرى لتجريم قيام موظف عمومي عمدًا، لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر، باختلاس أو تبديد أي ممتلكات، أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خصوصية، أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه، أو تسريبها بشكل آخر .

ونصت المادة (٤) من مشروع اتفاقية جامعة الدول العربية [(٢)]، على تجريم الاختلاس في الفقرة (ك)، أفعال اختلاس الممتلكات العامة والاستيلاء عليها بغير حق، وفي الفقرة (ل)، اختلاس ممتلكات الشركات المساهمة، والجمعيات الخاصة ذات النفع العام والقطاع الخاص .

أركان جريمة الاختلاس :

يتبين من خلال التعريف ضرورة توافر الأركان التالية :

أولًا : صفة الجاني .

يجب أن يكون الجاني موظفًا دوليًّا أو من في حكمه، مثل (مستخدم مدني دولي أو شخص تأذن له مؤسسة بأن يتصرف نيابة عنها)، وعرّفت الاتفاقية الدولية لمكافحة

[(١)] د. مدحت رمضان، دروس في قانون العقوبات القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، (د.ت)، ص ٩١ .

[(٢)] جامعة الدول العربية، مجلس وزراء الداخلية العرب، الأمانة العامة، القرارات الصادرة من الدورة لمجلس وزراء الداخلية العرب، مشروع اتفاقية رقم (٥٧٩) دورة رقم ٢٠١٠/٢٧ .

الفساد الموظف الدولي في المادة (٢)، وذكرت أن لأغراض هذه الاتفاقية يقصد بتعبير الموظف الدولي، ما يلي : " أي شخص يشغل منصبًا تشريعيًّا أو تنفيذيًّا، أو إداريًّا أو قضائيًّا لدى بلد أجنبي، سواء أكان معينًا أو منتخبًا، وأي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي، بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية، وأي موظف مؤسسة دولية عمومية هو مستخدم مدني دولي أو شخص تأذن له مؤسسة من هذا القبيل بأن يتصرف نيابة عنها " .

ثانيًا : الركن المادي .

وهو أن يكون موضوع الجريمة مالًا دخل في حيازته بحكم وظيفته، وبذلك لا يكفي أن يكون الجاني موظفًا دوليًّا أو من في حكمه، بل لا بد من أن يكون ما اختلسه قد عهد إليه بحكم موقعه .

وأن يتمثل فعله باختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها بشكل أو بآخر أو اختلاس، أو تبديد أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خصوصية، أو تسريبها بشكل آخر، أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه .

ويرى الأستاذ الدكتور/ **محمود نجيب حسني** [١]، أن هذا الشرط يتحلل إلى شرطين؛ هما:

أ – أن يكون المختلس حاز المال حيازة ناقصة :

ويقصد بالحيازة في هذا المقام السيطرة فعليًّا على المال، ويكون أدنى مظاهرها المحافظة على المال ورعايته، وقد تصل السيطرة عليه إلى التصرف به على الوجه المحدد قانونًا، ولا يكفي لاعتبار الشيء في الحيازة الناقصة دخول الموظف إلى المكان الموجود فيه المال والاستيلاء عليه، ولذلك فإن جوهر الحيازة الناقصة يقوم على أن ما يحوزه الموظف، لا يحوزه على أساس أنه مالك لما يحوزه، وإنما يحوزه باسم الدولة أو المنظمة أو المؤسسة الدولية ولحسابها، وأنه ملزم برده أو باستعماله على نحو معين، ولا يمنع الاختلاس إذا عهد للموظف بالحفاظ على مواد ممنوعة، كالمخدرات وقام باختلاسها، ولا يتصور الاختلاس إذا حاز الموظف المال على سبيل الحيازة الكاملة مثل مرتبه الشهري أو مكافآته .

---

[١] د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦، ص ٩٨ – ٩٩ .

ب – أن تكون حيازة المال ذات صفة قانونية :

أن يكون سبب الحيازة للمال بمقتضى القوانين والأنظمة المرعية، أي أن ما يمارسه على المال من سلطات، هو بناء على تصريح أو تخويل القانون، ولا يهم أن يكون تخويل القانون بمقتضى نص قانوني صريح، بل يستوي في ذلك النص اللوائح والقرارات الإدارية، حتى أمر الرئيس الكتابي والشفوي، وهذا ما استقر عليه قضاء النقض المصري؛ حيث إن " تسلم الموظف المال، بناء على أمر شفوي من رئيسه يجعله في حيازته بسبب وظيفته " [١].

ثالثًا : الركن المعنوي .

قيام موظف عمومي بفعل الاختلاس عمدًا، أي اتجاه إرادة الجاني إلى تملك الشيء مع علمه بأنه مملوك للغير، وأنه سلم إليه بسبب وظيفته [٢]، ويعتبر الاختلاس عمل مركب يتكون من فعل مادي ونتيجة جرمية .

ولا يكفي لقيام جريمة الاختلاس توافر القصد العام، إذ لا بد من توافر القصد الخاص، وهذا ما سيتم إيضاحه تاليًا [٣]:

أولًا : القصد العام .

يقوم القصد العام عند توافر العلم والإرادة، وهو علم الموظف الدولي بأن المال الذي في حيازته من قبيل الحيازة الناقصة، وإن تلك الحيازة كانت بحكم الوظيفة، وأن المال غير مملوك له، وأن القانون لا يسمح له بأن يسلك إزاءه النحو الذي سلكه .

ثانيًا : القصد الخاص .

يتمثل في نية التملك، وهي نفس نية السارق وخائن الأمانة، وأنه يقصد أن يمارس عليه جميع سلطات المالك، ولا ينفي وقوع القصد الجرمي ثبوت نيته أو توقعه رد المال فيما بعد، أو أن يقوم بتعويض الجهة الدولية تلقائيًّا عن ما أصابها من ضرر نتيجة أفعاله .

---

[١] مجموعة أحكام النقض، س ١١، رقم ٤٦، ٥ آذار/مارس ١٩٧٢، ص ٢٢٤ .

[٢] د. محمد أحمد عابدين، جرائم الموظف العام التي تقع منه أو عليه، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٥، ص ٥٥ .

[٣] د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، مرجع سابق، ص ١٠٣ – ١٠٤ .

ومن المفيد في هذا النطاق عدم الخلط بين الاختلاس والاستيلاء، ذلك أن الاختلاس لا يقع إلا من الحائز، وهذا يوجب أن يكون المال في يد حائزه وقت ارتكاب الجريمة، أما إذا كان في يد غيره واستولى عليه عنوة أو اختلسه، فإن فعله لا يشكل اختلاسًا، بل يعتبر استيلاء، بالرغم من أن الفعل في كل منهما واحد، بيد أن الخلاف ينحصر في محل الجريمة وصفة الجاني، ويترتب على ذلك أن المخبر، إذا ما ضبط أشياء مسروقة واستأثر بها لنفسه ولم يقم بتسليمها؛ فلا يشكل فعله جريمة اختلاس؛ لأن يده على المضبوطات عارضة، ولا يعتبر جريمة خيانة؛ لأنه لم يستلم المضبوطات بموجب عقد أمانة [١].

أسباب الاختلاس [٢]:

أ. الظروف التي يمر بها المختلس، نتيجة خطأ في تصرفاته أو سلوكه، وميله إلى الإسراف والتبذير، والإسراف على الحفلات الماجنة والصاخبة، والجري وراء النزوات والشهوات، والنساء وأعمال الترف، والليالي الحمراء، وما يترتب على ذلك من الحاجة إلى أموال كثيرة لتغطيتها؛ فتعجز الرواتب المحددة عن تغطيتها، أو تغطية حفلة واحدة .

ب. الخسائر الناجمة عن الدخول في عمليات تجارية، أو استثمارية أو مضاربة في البورصة؛ فيلجأ إلى الاختلاس لإعادة التوازن المالي .

ج. قد يكون المختلس فاقدًا لمكانة اجتماعية مرموقة، ويحاول استعادتها من خلال وضع يده في جيوب الشعب، ليستعيد مجده العاثر .

د. محاولة الشخص المختلس الظهور بمظهر اجتماعي يفوق مستواه الطبقي والاجتماعي لمحاكاة الأثرياء، بما لا يتفق مع أوضاعه المالية ومستواه الاجتماعي والتعليمي .

وتحدث جريمة الاختلاس من خلال أساليب احتياليه متعددة منها : التلاعب بالسجلات والحسابات، وعدم تسجيل الفواتير، وعدم ترصيد الفيش البنكية، وعدم تسليم قيم الإيرادات المحصلة، أو طباعة دفاتر إيصالات خارجية مشابهة، والقبض بموجبها دون توريدها ... إلخ .

---

[١] د. محمد أحمد عابدين، جرائم الموظف العام التي تقع منه أو عليه، مرجع سابق، ص ٦١ .

[٢] د. حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، مرجع سابق، ص ٢٨ .

ويرى الدكتور/ **على شتا**، أسباب أخرى للاختلاس منها [1]:

أ. قلة الدخل الفردي والحاجة الملحة للمال، مما يدفعهم إلى الحصول على المال .

ب. ضعف جهاز الرقابة الإدارية؛ حيث لا يشعر الأفراد بوجود محاسبة يخشونها .

ج. حالة التسيب العامة في بعض الدول واللامبالاة في محاسبة الموظفين .

د. حالة الجشع والطمع عند البعض لتحقيق مكاسب مالية ضخمة وبفترة وجيزة .

هـ. رفقاء السوء الذين يدفعون الشخص لهذا السلوك، قل لي من تعاشر أقول لك من أنت .

ويلاحظ أن المصالح المحمية في جريمة الاختلاس، تتمثل في أمرين؛ هما [2]:

أ. المحافظة على المصالح المالية دوليًّا وإقليميًّا .

ب. ضمان عدم الإخلال بواجبات الوظيفة الدولية، مثل الأمانة، والثقة، والبعد عن الفساد .

أما من حيث الأشياء المختلسة، ممكن أن تكون أموالاً، أو معداتٍ، أو موادًا تموينية، أو مواد خام، أو بترولاً، أو أي أشياء أخرى، ومن الظروف التي تؤدي إلى اكتشاف الاختلاس القيام بالجرد الدوري، أو ضبط المتهم متلبسًا، أو التبليغ عنه، أو بمحض الصدفة، ويعتبر الاختلاس اعتداء على المال العام، وهو مظهر من مظاهر الفساد الإداري .

خصائص وسمات المختلس [3]:

تم دراسة العديد من الحالات للمختلسين، واعتمدت الدراسة على أخذ (٤٠) عينة من المختلسين المحكومين في السجون المصرية، واتضح من تلك الدراسة توافر عدد من السمات في الشخص المختلس، والمتمثلة فيما يلي:

١ – سمات المختلس الاجتماعية، يتضح أن هناك علاقة بين فئة العمر والميل للاختلاس؛ حيث تبين أن نسبة الاختلاس معظمها عند الذين أعمارهم حوالي ٤٥ عام، ثم فئة الأعمار ٤٠ عامًا، ثم فئة الأعمار أقل من ٣٥ عامًا، وهكذا كلما قلت الفئة العمرية قلت

---

[1] د. السيد علي شتا، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، مكتبة ومطبعة الإشعاع، القاهرة، ١٩٩٩، ص ١٤٨ .

[2] د. حسنين المحمدي بوادي، الفساد الإداري لغة المصالح، مرجع سابق، ص ١١٨ .

[3] د. السيد علي شتا، المرجع السابق، ص ١٥٣ – ١٥٩ .

نسبة الاختلاس، وتبين أن نسبة الاختلاس تكثر بشكل ملحوظ عند المتــزوجين بنســبة حوالي (٨٢.٥%) .

٢ - المحيط العام للشخص المختلس؛ حيث تبين من الدراسة أن الفساد في الحضر أكثر مــن الأرياف، وأن الرغبة في تحسين وضعه في المدينة يتطلب مبالغ أكثر .

٣ - تفاعل المختلس في محيط العمل، يظهر مجال العمل أثــره المباشــر فــي الشخصــية المختلسة، مثل عدم الارتياح في العمل، أو أن الأجر غير مناسب، أو أنه لــم يحصــل على ترقية يستحقها، أو إيقاع عقوبات مقنّعة على الموظف .

٤ - الظروف المحيطة بجريمة الاختلاس، والتي تشكل الدافع للجريمة، من خــلال الحاجــة إلى المال، أو الرغبة في المزيد من المال، أو عدم وجود الرقابة، أو تورطه مع آخرين .

الحد من الاختلاس :

من خلال التجربة العملية تبين العديد من الأمور، التي يمكن أن تحد من الاختلاس، كمــا يلي :

أ. القيام بالجرد الدوري والسنوي المفاجئ والمستمر .

ب. التفتيش والرقابة الصارمة بعدالة .

ج. تحسين ظروف العمل قدر الإمكان .

د. تحسين وتعديل الرواتب حسب متطلبات المعيشة .

هـ. تحسين نظام الإشراف المستمر والنزيه .

و. عدم بقاء الموظفين في مناصبهم فترة طويلة.

ز. زيادة التدريب ورفع كفاءة الموظفين .

ح. حوسبة العمل (استخدام الكمبيوتر) .

ط. عدم الثقة في أي موظف دون محاسبته .

ي. تغيير لجان العطاءات بشكل دوري ومستمر .

آثار الاختلاس :

أ. يؤثر الاختلاس على اتجاه السلوك العام للمجتمع الدولي، وعلى قــوة الــروابط بــين المنظمات والمؤسسات الدولية المالية .

ب. يؤثر على الاستثمارات الدولية، وقد يعطل المشاريع الاقتصادية الضخمة، بسبب نقص السيولة الناتجة عن تبديد الأموال بالاختلاسات .

ج. تعطيل تقديم المساعدات الدولية إلى الدول المتضررة أو الفقيرة، خاصة إذا كانت تلك الأموال مخصصة لدفع ثمن المساعدات جامعة الدول العربية .

الفرع الرابع

الإثراء غير المشروع

نصت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد في المادة (٢٠) على الإثراء غير المشروع، وأن تنظر كل دولة طرف رهنا بدستورها والمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية، وتدابير أخرى لتجريم تعمّد موظف عمومي إثراءً غير مشروع، أي زيادة موجوداته زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياسًا على دخله المشروع .

وفي الاتفاقية المشتركة بين البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد [(١)]، اعتمد الإثراء غير المشروع في الجلسة العامة الثالثة، المعقودة في ٢٩ آذار / مارس، ١٩٩٦. ونص عليه في المادة (٩) على كل دوله طرف رهنًا بدستورها والمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، على كل دولة طرف إن لم تفعل ذلك بعد أن تتخذ التدابير اللازمة لإنشاء بمقتضى قوانينها زيادة كبيرة في أصول مسئول حكومي، وأنه لا يستطيع أن يشرح بشكل معقول الإيرادات المالية خلال أداء مهامه .

وتم النص على الإثراء غير المشروع ضمن الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد [(٢)]، في المادة (٤) التجريم، وأن تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية، وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمدًا حسب منطوق الفقرة (ز) أفعال الإثراء غير المشروع .

[(1)] http://www.nscoyemen.com/index3.php?id2=82&id=7nsco

الاتفاقية المشتركة بين البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد، في ٢٩ آذار/مارس، ١٩٩٦ .

[(٢)] الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص ٤ .

وتنتظر كل دولة طرف، رهناً بدستورها المبادئ الأساسية لنظامها القانوني في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية، وتدابير أخرى لتجريم تعمّد موظف عمومي إثراء غير مشروع، أي زيادة موجوداته زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياسًا على دخله المشروع .

الفرع الخامس

إساءة استغلال الوظائف

نصت المادة (١٩) من الاتفاقية الدولية على إساءة استغلال الوظائف؛ حيث " تنتظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية، وتدابير أخرى لتجـرّم تعمد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه، أو موقعه بقيامه أو عدم قيامه بفعل ما ... بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر، مما يشكل انتهاكا للقوانين " .

تجدر الإشارة إلى أن عيب الانحراف في استعمال السلطة هو عيب احتياطي، وذلك على غرار ما هو مقرر في القضاء الإداري [١].

ومن هنا فإن هذا العيب، إنما يحدد على أساس موضوعي يستمد من دلائل مادية تكشف سوء استغلال السلطة، ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أن الانحراف بالسلطة لا يرتبط في المجال الدستوري ببواعث ذاتية لدى المشرع؛ حيث يصعب أحيانًا أن يسند إلى الهيئة التشريعية غايات شخصية أو أغراض ذاتية، إذ المفروض دائمًا أن هذه الهيئة إنما تستعمل سلطتها لتحقيق المصلحة العامة، ولا غاية لها غير ذلك؛ بحيث يمكن القول أنه إذا لم يستهدف التشريع هذه الغاية، بأن صدر لتحقيق أغراض أخرى منبتة الصلة بالمصلحة العامة، كقصد الانتقام أو الكسد أو تحقيق منفعة لشخص معين بالذات، كان تشريعًا معيبًا بعيب إساءة استعمال السلطة [٢].

---

[١] د. رمضان محمد بطيخ، القضاء الإداري – مبدأ المشروعية – التأديب – قضاء الإلغاء، مصر، دار النهضة العربية، ١٩٩٥، ص ٢٣٠ .

[٢] د. عبد الرزاق السنهوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مقالة بمجلس الدولة، السنة الثالثة، يناير ١٩٥٢، ص ٦٧ .

وبحث الأستاذ الدكتور/ **سليمان الطماوي** إساءة استعمال السلطة بشكل موسع في مؤلفه نظرية التعسف في استعمال السلطة، وكان قد أختار كلمة " الانحراف "، للدلالة على عيب إساءة استعمال السلطة، بالرغم من ميل القضاء العادي والإداري، ومعه الفقه إلى استعمال تعبير سوء استعمال السلطة؛ فإن ذلك مرجعه إلى أن كلمة سوء استعمال السلطة غير معروفة في اللغة الفرنسية؛ لأن القانون الفرنسي استعمل عبارة " سوء استعمال الحق "، وقد استعمل القضاء الإداري المصري هذا الاصطلاح بكثرة في السنوات الأخيرة في قوانين المجلس الخمسة، إلا أن الإدارة حين تلجأ إلى هذا العيب تكون سيئة النية، وتهدف إلى تحقيق أغراض سيئة [١].

المطلب الثاني

أفعال الفساد في القطاع الخاص

على أنه يجدر التنبيه إلى أن اتفاقيات مجلس أوروبا الجزائية لعام ١٩٩٨، تغطي القطاع العام والقطاع الخاص، وتغطي مجموعة واسعة من الجرائم، بما فيها الرشوة الداخلية والخارجية، والمتاجرة بالنفوذ وغسل الأموال والجرائم المحاسبية، وتتراوح عقوبتها بين التجريم لاسترداد الموجودات والتعاون الإقليمي، وفي الفصل الثاني، وفي المادة (٢) من الاتفاقية، تتطلب من كل الدول الموقعة على تنفيذ تشريعات للتجريم لكل من واعد، أو قدم أي مزية غير مستحقة، لأي من الموظفين العموميين، أو يمتنع عن القيام بفعل ممارسة مهامه، والمادة (٣) تتضمن تشريعات لتجريم طلب، أو تلقي أي مسئول أي مزية غير مستحقة للقيام بأعمال مماثلة، وإن المادة (٥) من الفصل نفسه تغطي رشوة المسئولين الأجانب، وتنص على ما يلي : " تتعهد كل دولة طرف أن تعتمد تدابير تشريعية وتدابير أخرى، قد تكون ضرورية لجرائم جنائية بموجب قانونها الداخلي لتجريم السلوك على النحو المشار إليه في المادتين (٢، ٣)، عندما تنطوي على فعل موظف رسمي من أي دولة أخرى "، وإن الاتفاقية المدنية لمجلس أوروبا، التي اعتمدت في عام ١٩٩٨، ودخلت حيز النفاذ في عام ٢٠٠٣، قد أقرّت

---

[١] د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، الانحراف في السلطة، (دراسة مقارنة)، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٧٨، ص ٦٥ .

أول محاولة لتحديد قواعد دولية مشتركة في مجال القانون المدني والفساد على وجه الخصوص، وتنص على التعويض عن الأضرار نتيجة لأفعال الفساد، ويشمل ذلك القطاع العام والقطاع الخاص، ويشمل التعويض عن الضرر الناجم عن الفساد بطلان العقود الفاسدة، وحماية المبلغين عن المخالفات [١].

وعند مراجعة التقسيم السابق يلاحظ أن الموظف في القطاع العام تنطبق عليه جميع أنواع الجرائم، أما الموظف في القطاع الخاص لا يخضع إلا لجريمتي الرشوة في القطاع الخاص وفق المادة (٢١) من الاتفاقية، واختلاس الممتلكات في القطاع الخاص وفق المادة (٢٢) من الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، في حين أن الشخص المدني خُصّصَ له أربعة أنواع من الجرائم، ولكن في حالة المشاركة والشروع يخضع لجميع أنواع الجرائم حسب نص المادة (٢٧) .

ونصت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد على الجرائم، التي يرتكبها الموظف في القطاع الخاص، مثل الرشوة في القطاع الخاص المادة (٢١)، واختلاس الممتلكات في القطاع الخاص المادة (٢٢) .

وفي مقال أدوات القطاع الخاص للالتزام بمكافحة الفساد بقلم المحامية " اليكساندرا ريج"، وهى رئيس منظمة مؤسسات التوكيلات والمقاولات الشفافة "TRACE"، والمحامى الدولي بواحدة من مركز المشروعات الدولية الخاصة، غرفة التجارة الأمريكية، واشنطن [٢]، أوضحت أن هناك خيار جديد لمكافحة الفساد وتعزيز الالتزام بالقوانين، من خلال هذه المنظمة وهى منظمة لا تهدف إلى الربح، وتقوم على العضوية وتحدد معايير دولية للشركات الأعضاء، التي تلتزم طواعية وعلانية بممارسة أخلاقيات الشركات، وتأسست منظمة (تريس) على يد عدد من القانونيين والمحامين والمسئولين من القطاع الخاص المعنيين بالالتزام بالقوانين، وفى المؤتمر الدولي العاشر لمكافحة الفساد، الذي عقد في براغ

---

[٢] انظر اتفاقيات مجلس أوروبا الجزائية والمدنية لعام ١٩٩٨ على الموقع الإلكتروني :

http://translate.google.com.eg/translate?hl=ar&langpair=en|ar&u=http://www.biac.org /pubs/anti-bribery_resource/section.

[٢] http://www.cipe-arabia.org/files/html/art0902.htm

عام ٢٠٠١، أجمع الحاضرون على أن معظم الشركات لديها القدرة على الحصول على أحدث برامج مراجعة الالتزام بالقوانين، وقد قامت (تريس) من أجل تعزيز التوافق مع هذه المبادئ بوضع مقياس واحد للعناية اللازمة؛ فبعد أن قامت (تريس) باستطلاع رأي أكثر من ٣٠ شركة في دول متعددة وصناعات مختلفة، وبعد أن استخلصت أهم السمات المشتركة في جميع خطط الشركات للالتزام بالقواعد، أصدرت دليلاً عمليًا لخدمة مجتمع الأعمال الدولي تحت اسم معيار (تريس) للتعامل التجاري مع الوسطاء على الصعيد الدولي،

"TRACE Standard for Doing Business with Intermediaries Internationally".

وتطبق (تريس) هذا المعيار في إعداد تقاريرها للعناية الواجبة عن الأعضاء، الذين يتقدمون طوعية بطلب إعداد تقارير خاصة بهم، وتصبح التقارير متاحة لجميع الشركات الأعضاء التي تطلبها، ويؤدى تبادل المعلومات إلى منع ازدواجية الجهد المبذول، سواء من الشركات أو من وسطائها، وبالإضافة إلى ذلك فإن الوسطاء الذين يخضعون أنفسهم بمحض اختيارهم لهذا المعيار المرتفع من المراجعة والتدريب يقدمون أنفسهم للشركات على أنهم شركاء في العمل، ويلتزمون مع الشركات بممارسة أخلاقيات الأعمال، وتتعاون (تريس) مع الأعضاء لتساعدهم على تحديد القواعد السلوكية، التي تهدف إلى مكافحة الرشوة والعمولات السرية والمحسوبية والاختلاس، ويكون الأعضاء مطالبين أيضًا بالمشاركة في دورات تدريبية سنوية تتعلق بمكافحة الفساد تعقد في مواقع مختلفة في كافة أنحاء العالم دون تكلفة إضافية، وتوزع (تريس) نشرة إخبارية ربع سنوية تسلط فيها الأضواء على المبادرات والتغيرات الجديدة في قوانين مكافحة الفساد، بعدة لغات مختلفة، وإن هيئات وإدارات القطاع الخاص من غرف صناعة، وتجارة وزراعة ونقابات، وجمعيات خاصة وسياحة وغيرها لا تمارس أي دور رقابي على فعالياتها، ولا تشارك في عملية مكافحة الفساد سوى بالتنظير والأمنيات، وتحشر نفسها في زاوية ما يشبه العمل النقابي فقط، وتمتنع عن الانخراط في جهاز الدولة كجزء منها، وكما هي الحال في الكثير من دول العالم ومجتمعاته، وتكتفي بالجانب المطلبي الخاص، وتتخلى عن الجانب الوطني في الكثير من الأدوار؛ فمن يحاكم القطاع الخاص، ومن يصوب أوضاعه ؟

وإذا كان للفساد في القطاع العام عيون تراقبه، وأدوات ووسائل تضبطه متلبسًا، وهيئـــات وإدارات تحاكمه وتحكم عليه، وقوانين وتشريعات تحاصره وتضيق عليه فرصـــه وثغراتـــه؛ فأين هي كلها بما يجري من فساد في القطاع الخاص ؟ ومن يحـــرّض ويـــدفع إلـــى الفســـاد وممارساته من داخل القطاع الخاص، وينتشر " الفساد في القطاع الخاص " بأنماط معينـــة [(١)]، فقد ثبت عمليًّا أن الفساد الحكومي سهل إدراكه ومعرفة مدى تفشيه، من خلال مراقبة أجهـــزة الدولة المختلفة، كما أن الفساد الحكومي محدود في النطاق الجغرافي لتلك الدولـــة، وبالتـــالي تكون آثاره في تلك الدولة وسكانها أو مواطنيها ولا يتعداها، كما أن مصادر إيـــرادات الدولـــة ومصروفاتها أسهل في إحصائها من القطاع الخاص، أما مُشكلة الفساد في القطـــاع الخـــاص؛ فهو من الصعوبة تحليله أو معرفة تفاصيله وتتبع خيوطه، وهنا تحدث جميع أنواع الفساد؛ فقد أثبتت الأزمة المالية العالمية تأثيرات الفساد، وانفلات القطاع الخاص بلا ضوابط كارثة علـــى الجميع وعلى السلم العالمي، ومنها الأزمة المالية العالمية، التي نعيشها اليوم وتأثيرها المدمر، ودور الفساد والجشع والطمع الخارج من رحم القطاع الخاص، وليس من القطاع العـــام فـــي الأزمات المالية العالمية .

ويتطلب لمراقبة الفساد في القطاع الخاص خصوصًا مع التوجه الرســـمي فـــي إعطـــاء مساحة أكبر ودورًا أرحب للقطاع الخاص في إدارة العجلة الاقتصادية في الدول، وأن يكـــون هناك أنظمة مناسبة لحماية الحقوق العامة والخاصة، وكذلك توفير البيئة المناسبة للمنافسة فـــي تقديم المنتجات والخدمات حسب المعايير، التي يريدها المجتمع بمنتهى العدالة والنزاهة، غيـــر أن الأمر يكون أكثر تعقيدًا عند تقديم القطاع الخاص الرشوة إلى المسئولين العموميين، لما لها من تأثير في الحصول على موافقة الموظف السياسي أو الموظف في القطاع العام [(٢)].

[(١)] مقال : نبيل بن عبد الله المبارك، مجلة الأسواق العربية، العدد (٢٣٤٠٨)، السعودية، الســـنة الرابعـــة، ٦ نيسان/مايو ٢٠٠٩ .

انظر الموقع الالكتروني :

http://www.alaswaq.net/views/2009/05/06/23408.html

[(٢)] Sheryle. W. Gray & Daniel, Corruption and Development, Fiance and Development, Mrch, 1998, P. 9.

ولذلك فالفساد موجود ومتورط فيه القطاع الخاص إلى حد كبير بـالتوازي مـع القطـاع العام [١]، ويعهد القطاع الخاص إلى التهرب الضريبي والجمركي، من خلال دفعهم للرشـاوى والعمولات للمسئولين الحكوميين، بغية حصولهم على تخفيض جمركي، أو إعفـاء ضـريبي لفترة طويلة أو قصيرة، من خلال الاستثناءات أو التلاعب في القوانين، أو يقوم المسـتوردين في القطاع الخاص بتغيير مواصفات السلع المستوردة مع غض الطرف المدفوع الثمن من قبل المسئولين الحكوميين .

وتعرض منظمة الشفافية الدولية في تقريرها السـنوي [٢]، للعـام ٢٠٠٩ المسـتند إلـى استبيانات للرأي العام حول الفساد، وكذلك تجربة التعاطي مع الرشوة على امتداد العـالم فـي الفترة ما بين أكتوبر ٢٠٠٨، وحتى فبراير ٢٠٠٩ أن أهم ما توصلت إليه، ما يلي :

أولًا : الفساد في القطاع الخاص وبواسطته مصدر قلق للرأي العام .

١ – ينظر للقطاع الخاص بأنه فاسد من قبل نصف من جرى استفتاؤهم، مما يشكل زيادة ٨ نقاط مقارنة بنتائج الاستبيان قبل أربع سنوات .

٢ – أن الرأي العام قلق بسبب دور القطاع الخاص في صناعة القرار في بلدانهم، ويعتقد نصف المستجوبين أن الرشوة تستخدم لصياغة السياسات لصالح الشركات ووجهـة النظر سائدة في البلدان حديثة الاستقلال، لكنها أقل في البلدان العربية .

ثانيًا : ينظر إلى الأحزاب والخدمة المدنية على أنها الأكثر فسادا في العالم .

١ – يعتقد معظم المستفتين أن الأحزاب السياسية الأكثر فسادًا من بين المؤسسات الوطنية وتليها الخدمات العامة .

---

[١] Robert Klitgard, International Corruption Against Corruption, Fiance and Development, Mrch, 1998 , P. 3.

[٢] عبد النبي العكري، مملكة البحرين، صحيفة الوسط، العدد (٢٥٠٤)، المنامة، الأربعاء ١٥ يوليو ٢٠٠٩ . العنوان الالكتروني :

http://www.alwasatnews.com/2504/news/read/165441/1.html

٢ – لكن النتائج المركبة تحجب تباينات فيما بين البلدان؛ حيث ترى الغالبية في ١٣ بلـــدًا أن القطاع الخاص هو الأكثر فسادًا؛ فيما يرى الغالبية في ١١ بلدًا أن القضاء هـــو الأكثر فسادًا .

ويمكن تقسيم أفعال الفساد في القطاع الخاص إلى الفروع التالية :

الفرع الأول

الرشوة في القطاع الخاص

أشارت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد للرشوة في القطاع الخاص مادة (٢١) إلى أن تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية، وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمدًا أثناء مزاولة أنشطة اقتصادية أو مالية أو تجارية .

أ) وعد أي شخص يدي كياناً تابعًا للقطاع الخاص، أو يعمل لديه بأي صفة، بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الشخص نفسه أو لصالح شخص آخر، لكي يقوم ذلك الشخص بفعل ما، أو يمتنع عن القيام بفعل ما، مما يشكل إخلالًا بواجباته .

ب) التماس أي شخص يدير كياناً تابعًا للقطاع الخاص، أو يعمل لديه بأي صفة، أو قبوله بشكل مباشر أو غير مباشر مزية غير مستحقة، سواء لصالح الشخص نفسه أو لصالح شخص آخر، لكي يقوم ذلك الشخص بفعل ما، مما يشكل إخلالًا بواجباته .

وأشار بروتوكول اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد ستراسبورغ ١٩٩٩، في التقرير التفسيري في المادة (٧) على الرشوة في القطاع الخاص " بأن على كل دولة طرف أن تعتمد تدابير تشريعية وتدابير أخرى، قد تكون ضرورية لجرائم جنائية بموجب قانونها الداخلي، عندما ترتكب عمدًا أثناء مزاولة النشاط التجاري، والواعدة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، أي مزية غير مستحقة على أي الأشخاص بشكل مباشر، أو من العمل لديها بأي صفة كانت، وكيانات القطاع الخاص، لأنفسهم أو لصالح أي شخص آخر، أو يمتنع عن القيام بفعل ما، مما يشكل إخلالًا بواجباتهم، وفي المادة (٨) أشارت إلى الرشوة في القطاع الخاص " على كل دولة طرف أن تعتمد تدابير تشريعية وتدابير أخرى، قد تكون ضرورية لجرائم جنائية بموجب قانونها الداخلي، إذا ارتكبت عمدًا في أثناء مزاولة النشاط التجاري، أو طلب أو تلقى، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، من جانب أي شخص مباشرة أو غير مباشر، في كيانات القطاع الخاص، من أي مزية غير مستحقة أو وعد بذلك لأنفسهم أو لصالح أي شخص آخر، أو قبول العرض أو الوعد بتلك المزية إلى الفعل، أو يمتنع عن القيام بفعل ما في خرق واجباتهم " .

ونصّت الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد على الرشوة في القطاع الخاص تنظر كل دولة طرف في اعتمادها ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال، التي ذكرتها في المادة الرابعة ضمن الفقرات (ج، د) .

الفرع الثاني

اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص

نصّت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد مادة (٢٢) اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص " تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم تعمد شخص يدير كيانًا تابعًا للقطاع الخاص، أو يعمل فيه بأي صفة، أثناء مزاولة نشاط اقتصادي، أو مالي أو تجاري، اختلاس أي ممتلكات، أو أموال أو أوراق مالية خصوصية، أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه " .

ونصّت الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد على الاختلاس للممتلكات في القطاع الخاص جامعة الدول العربية [1]، " تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية، وتدابير أخرى لتجريم تعمد شخص اختلاس الممتلكات العامة، والاستيلاء عليها بغير حق أو اختلاس ممتلكات الشركات المساهمة، والجمعيات الخاصة ذات النفع العام والقطاع الخاص " .

المطلب الثالث

جرائم الفساد التي يرتكبها الأشخاص عامة

تتمثل تلك الجرائم بغسل العائدات الإجرامية المادة (١٤، ٢٣)، والمتاجرة بالنفوذ المادة (١٨)، والإخفاء المادة (٢٤)، وإعاقة سير العدالة المادة (٢٥)، المشاركة والشروع في أي من الجرائم المذكورة آنفًا المادة (٢٧)، وسوف يتم بحثها وفق الفروع التالية :

---

[1] جامعة الدول العربية، مجلس وزراء الداخلية العرب، الأمانة العامة، القرارات الصادرة من الدورة لمجلس وزراء الداخلية العرب، قرار رقم (٥٧٩)، دورة ٢٧/٢٠١٠، وقرار مجلس وزراء العدل العرب رقم (٧٩٥)، دورة ٢٥، تاريخ ٢٠٠٩/١١/١٩، وانظر الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص ٤ .

الفرع الأول

غسل العائدات الإجرامية

الأصل أن يكون تداول الأموال مشروعًا بين الدول عامة وفي أي دولة، ويجب أن يكون المصدر للمال سواء في اكتسابه أو حيازته غير ناتج عن عمليات إجرامية، وبذلك تعتبر عملية غسل الأموال معضلة دولية أصبحت تعاني منها معظم دول العالم، وقيام العديد من النخبة من أصحاب الاختصاص بالانضمام إلى مجموعة مرتكبي هذه الجرائم، مثل رجال الأعمال والمحاسبين، والمصرفيين والسياسيين، وأصحاب القرار، وكبار تجار المخدرات ... [١].

وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية في طليعة الدول، التي سنت قوانين لمكافحة غسل الأموال، وقامت بإصدار قانون سرية الحسابات لعام ١٩٧٠ (Bank secrecyact)، وكان القانون يلزم بإبلاغ السلطات المختصة عن الحسابات، التي يزيد مقدارها عن عشرة آلاف دولار أمريكي، وكان إعداد التقارير يحتاج إلى وقت طويل، ورأى الكونجرس الأمريكي أن يصدر قانونًا مستقلاً لتجريم ومكافحة غسيل الأموال، وتم ذلك بإصدار قانون السيطرة على غسيل الأموال لعام ١٩٨٦ (Money laundering control act)، وفي عام ١٩٩٢ صدر قانون مكافحة غسيل الأموال، والذي يتبنى في نصوصه التوصيات، التي أصدرتها مجموعة العمل السبع (G7 Task force)، والسبب في إصدار هذا القانون هو انهيار بنك الاعتماد والتجارة الدولي، وإدانته بجرائم غسل أموال [٢].

ويعتبر تشريع غسل الأموال الفرنسي من أهم التشريعات في دول الاتحاد الأوروبي، وتبين أن القانون الفرنسي لمكافحة غسل الأموال الصادر في عام ١٩٩٦، يعتبر مكملاً للقانون الفرنسي رقم ١٩٩٠/٦١٤، والمتعلق بمشاركة المؤسسات المالية في مكافحة عوائد غسل الأموال الناجم عن الإيجار بالمخدرات، وقد فرض القانون الفرنسي على المؤسسات المالية

---

[١] د. فوزي أدهم، بحث مكافحة جرائم تبييض الأموال، من خلال التشريع اللبناني، المؤتمر العلمي الثاني في جامعة بيروت العربية، المنعقد بتاريخ ٢٦-٢٠٠١/٢٨، ص ١ .

[2] Duncan Alford. Anti-money Laundering Regulation, volume 19 north Carolin, Journal of International and commercial Regulation, 1994, P. 457.

مجموعة من الالتزامات والشروط، مثل التحقق من شخصية العملاء، والإخبار عن العمليات التي يشتبه في أن أموالها ناتجة عن جرائم الإيجار بالمخدرات [١].

الجهود الدولية والإقليمية لمكافحة غسيل الأموال :

تشجّع جميع دول العالم تدفق رءوس الأموال للاستثمار في أراضيها، ومنها المملكة الأردنية الهاشمية، إلا أن الدول تخاف على سمعتها بين الدول، خوفًا من تسرب الأموال الغير مشروعة إلى أراضيها باسم شركات تجارية متعددة، وتعتبر هذه الجريمة من جرائم الفساد الدولي، لذلك ظهرت الحاجة الملحة إلى محاربة هذه الظاهرة وكبح جماحها بالوسائل القانونية، والتي ظهرت على شكل اتفاقيات تكافح غسيل الأموال، منها الاتفاقيات الدولية والإقليمية، كما يلي :

أولًا : الاتفاقيات الدولية .

١ - الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ :

نصت على تجريم غسل الأموال والعائدات الإجرامية في المادتين (١٤، ٢٣)، وأن تعتمد كل دولة طرف، وفقًا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم أفعال، عندما ترتكب عمدًا مع العلم بأنها عائدات إجرامية، بغرض إخفاء أو تمويه مصدر تلك الممتلكات غير المشروع، أو مساعدة أي شخص ضالع في ارتكاب الجرم الأصلي على الإفلات من العواقب القانونية لفعلته، أو إخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية للممتلكات أو مصدرها، أو مكانها أو كيفية التصرف فيها أو حركتها أو ملكيتها، أو الحقوق المتعلقة بها، مع العلم بأن تلك الممتلكات هي عائدات إجرامية .

٢ - اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الإيجار غير المشروع في المخدرات، والمؤثرات العقلية لعام ١٩٨٨، والمعروفة باسم (اتفاقية فيينا لعام ١٩٨٨) :

ظهرت اتفاقية فيينا نتيجة تركيز الجهود الدولية على محاربة غسيل الأموال، وتعتبر الخطوة الأولى، التي جسدت قناعة المجتمع الدولي لتوحيد مكافحة غسيل الأموال، وبلغ عدد الدول التي انضمت إلى الاتفاقية حتى عام ١٩٩٥ حوالي ١١٩ دولة من مختلف دول العالم،

---

[١] د. شريف سيد كامل، مكافحة غسيل الأموال في التشريع المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٧٩ .

ونصّت الاتفاقية في المواد من (٤ – ٩) على تجريم تحويل أو نقل الأموال، مع العلم بأنها حصيلة عملية إجرامية، أو إخفاء أو كتمان أو إظهار مظهر كاذب للتمويه على حقيقة تلك الأموال أو مكانها، أو طريقة التصرف بها، أو إيداعها أو حركتها، أو ملكيتها، أو اكتساب أو حيازة أو استخدام الأموال، مع العلم أنها مستمدة من عائدات إجرامية .

ويلاحظ الباحث أن الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد عند معالجتها لغسيل الأموال، أخذت بما نصت عليه اتفاقية فيينا في المواد من (٤ – ٩)، وهذا يدخل ضمن إطار التعاون في مكافحة الفساد الناتج عن غسيل الأموال، وذهب جانب من الفقه إلى القول أن الهدف من اتفاقية فيينا هو تجريم الآليات الثلاث لغسل الأموال؛ وهي : التوظيف والتمويه والدمج [١]، وشكلت اتفاقية فيينا لعام ١٩٨٨ قاعدة أساسية لإبراز التعاون، من خلال الدول الصناعية الثمانية (G8) الأكثر تقدمًا، وهي (أمريكيا، كندا، اليابان، فرنسا، بريطانيا، ألمانيا، إيطاليا، روسيا)، بإنشاء مجموعة عمل خاصة لمكافحة غسيل الأموال (GAFI)، أثناء اجتماعها في باريس في تموز/١٩٨٩ .

٣. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية [٢]:

وضعت تدابير لمكافحة غسل الأموال، وتسعى الدول الأطراف إلى تطوير، وتعزيز التعاون العالمي والإقليمي ودون الإقليمي، والثنائي بين السلطات القضائية، وأجهزة إنفاذ القانون والسلطات التنظيمية المالية، من أجل مكافحة غسيل الأموال، وعلى كل دولة طرف أن تنشئ نظامًا داخليًّا شاملًا للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية، وعند الاقتضاء وسائر الهيئات المعرضة بشكل خاص لغسل الأموال، ضمن نطاق اختصاصها، من أجل ردع وكشف جميع أشكال غسل الأموال، ويتعين أن يشدد على متطلبات تحديد هوية الزبون، وحفظ السجلات والإبلاغ عن المعاملات المشبوهة، وهذا ما نصت عليه المادة (٢٣) لتجريم غسل عائدات الجرائم، وأن تسعى الدول الأطراف إلى تطوير وتعزيز

---

[١] د. محمود كبيش، السياسة الجنائية في مواجهة غسيل الأموال، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٦٢ .

[2] http://www1.umn.edu/humanrts/arab/CorgCRIME.html

وثيقة الأمم المتحدة رقم A/RES/55/25، الدورة الخامسة والخمسون، المؤرخ في ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠ .

التعاون العالمي والإقليمي ودون الإقليمي، والثنائي بين الأجهزة القضائية وأجهزة إنفاذ القانون وأجهزة الرقابة المالية، من أجل مكافحة غسيل الأموال .

٤ – قرار مجلس الأمن رقم (١٣٧٣) :

أصدر مجلس الأمن قرارًا رقم (١٣٧٣)، بتاريخ ٢٠٠١/٩/٢٨ على إثر أحداث الحادي عشر من سبتمبر لسنة ٢٠٠١، ودعا فيه جميع دول العالم بدون تأخير إلى تجميد أموال، أو أية أصول أخرى، أو أية مواد اقتصادية أو مالية تعود لأشخاص أو هيئات معينة قاموا بارتكاب أعمال تتسم بالعنف أو الإرهاب [١]، وتم بعدها توزيع أسماء أشخاص وهيئات دولية مختلفة، يجب وقف التعامل معها وتجميد حساباتها .

ولذلك أصبحت ظاهرة غسل الأموال تشكل خطرًا على اقتصاديات العالم، وتعتبر الأموال المهربة للخارج، عبارة عن استقطاعات من الدخل والناتج القومي؛ لأن الناتج القومي هو " مجموع السلع والخدمات النهائية، التي أنتجت باستخدام عناصر الإنتاج الوطنية، خلال سنة واحدة " [٢].

ثانيًا : الاتفاقيات الإقليمية .

ومن المفيد في هذا النطاق أن نتكلم عن الجهود الإقليمية، التي قامت بها الدول في العالم من أجل مكافحة غسيل الأموال، ومن تلك الجهود التي ظهرت، ما يلي :

١ – اتحاد الدول الأوروبية :

ظهرت جهود الدول الأوروبية لمكافحة غسيل الأموال في اتفاقية ستراسبورغ لعام ١٩٩٠؛ حيث تعهدت الدول السبع الأعضاء في المجلس الأوروبي بمكافحة غسيل الأموال انطلاقًا من قناعة هذه الدول بضرورة اتباع سياسة جنائية مشتركة، وذلك لحماية المجتمعات من الجرائم الخطيرة، باتباع الأساليب الحديثة والفعّالة، وقيام نظام تعاون دولي سليم ومتين [٣].

---

[١] د. جلال وفا محمدين، مكافحة غسيل الأموال طبقاً للقانون الكويتي رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٢، دار الجامعة الجديدة للنشر، الكويت، ٢٠٠٤، ص ١٥.

[٢] د. عبد الرؤوف قطيش، النقود والتشريع المصرفي في لبنان، بيروت، ١٩٩٤، ص ٢٠٥ .

[٣] د. مصطفى طاهر، المواجهة التشريعية لغسيل الأموال المتحصلة من جرائم المخدرات، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٣٩ .

ودخلت هذه الاتفاقية حيز التنفيذ في سبتمبر ١٩٩٣، والتي جاءت أحكامها منسجمة مع اتفاقية فيينا، التي سبقت الإشارة إليها، وكان من أغراض اتفاقية ستراسبورغ تسهيل التعاون الدولي؛ فيما يتعلق بالمساعدة الاستقصائية المتعلقة بالبحث والتفتيش والتحري والتحقيق وعن الأموال المتحصلة من السلوك الإجرامي، وكيفية ضبطها ومصادرتها [١].

٢ – اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد ستراسبورغ، بروتوكول اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد – اتحاد الدول الأوروبية ١٩٩٩ [٢].

أشارت في المادة (١٣) إلى غسل الأموال من عائدات جرائم الفساد، وأوجبت على كل دولة طرف أن تعتمد تدابير تشريعية وتدابير أخرى، قد تكون ضرورية لجرائم جنائية بموجب قانونها الداخلي والمتعلقة بغسل وتفتيش وضبط ومصادرة منتجات الجريمة، وتعتبر مثل هذه الجرائم خطيرة .

٣ – منظمة الدول الأمريكية :

وظهرت جهود الدول الأمريكية في مكافحة الفساد؛ حيث قامت الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية في عام ١٩٨٦ بتأسيس لجنة (سيكاد) لمكافحة تعاطي المخدرات والعقاقير المخدرة، وكذلك قامت بالتصديق على نموذج اللائحة المتعلقة بجرائم غسيل الأموال، في ناسو البهاما في مايو ١٩٩٢، وتتضمن اللائحة أحكامًا مصممة لضمان وكفالة تطوير التعاون الدولي الجنائي، وتعزيز النظام المالي للتصدي لجرائم غسيل الأموال [٣].

وفي قمة ميامي المنعقدة في الولايات المتحدة الأمريكية في ١٩٩٧، عقد مؤتمر المخدرات وتبييض الأموال؛ حيث ناقش المؤتمرون موضوع غسيل الأموال واعتباره قضية دولية ذات أهمية، وبيّنت مدى تأثيرها على استقرار المؤسسات الدولية، وركز المؤتمرون على وسائل فعالة لمكافحة غسيل الأموال، ومن أهم الوسائل التي ركزوا عليها، ما يلي [٤]:

---

[١] د. سعيد حسن، جرائم غسيل الأموال بين التفسير العلمي والتنظيم القانوني، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٢٣٠ .

[2] http://www.nscoyemen.com/index3.php?id2=82&id=7 nsco

[٣] د. سعيد حسن، المرجع السابق، ص ٢٣٠ – ٢٣٦ .

[٤] أ. نادر شافي، تبييض الأموال، (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠١، ص ٢٣٣ .

١. سياسة اعرف عميلك، من خلال ترصيد أموال لا تتناسب مع وظائفهم أو تجارتهم .

٢. مبدأ الإخطار عن العمليات المشبوهة، من خلال إبلاغ السلطات القضائية المختصة للتحقيق، والتثبت من تلك العوائد المالية المشبوهة .

٤ – جامعة الدول العربية :

صدر القانون العربي النموذجي الاسترشادي لمكافحة غسل الأموال عن الأمانة العامة لمجلس وزراء الخارجية العرب في تونس سنة ٢٠٠٣، ويعد مجلس وزراء الخارجية العرب أعلى سلطة أمنية عربية مشتركة بعد قمة القادة العرب، وفي قرار مجلس وزراء الخارجية العرب رقم (٤٥٠) في الدورة رقم (٢٢)، المنعقدة في تونس من ٤–٥ كانون الثاني ٢٠٠٥، بشأن مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، أشير إلى غسيل الأموال في المادة (٤)، فقرة (ح) إلى أفعال غسيل العائدات الإجرامية .

ومن الجدير بالذكر أن الاتفاقية العربية لمكافحة الإيجار الغير مشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٩٤، والتي دخلت حيز التنفيذ في سنة ١٩٩٦، عالجت الاتفاقية ظاهرة غسيل الأموال في المادة الأولى والثانية والخامسة، وبتوقيع جميع الدول العربية الاتفاقية، أوجب عليها أن تتخذ كافة التدابير اللازمة في القوانين الداخلية، لمكافحة غسيل الأموال، والتدابير اللازمة لمصادرة الأموال الناتجة عن عمليات غسيل الأموال [١].

ومن المفيد في هذا النطاق ذكر أن من أهم المعوقات لمكافحة غسيل الأموال على السريّة المصرفية؛ لأنها تقف حاجزًا أمام الاطلاع على الودائع المصرفية، وملجأ للأموال القذرة، وإن أغلب التشريعات قد نظرت إلى السرية المصرفية أنها تشكل نظامًا مستقلًا، ولا يقتصر على حماية الحرية الشخصية فقط، وإنما يهدف أيضًا إلى حماية الائتمان، وهو ما يسمى بنظام السر المصرفي [٢].

---

[١] د. عبد الفتاح سليمان، مكافحة غسل الأموال، (د.ن)، ٢٠٠٤، ص ٤٩ .

[٢] د. أحمد محمد بدوي، جريمة إفشاء الأسرار والحماية الجنائية والكتمان المصرفي، مطبعة سعد سمك، ١٩٩٨، ص ١٤٦ .

٥ – إعلان فيينا بشأن الجريمة والعدالة في مواجهة تحديات القرن الحادي والعشرين عام ٢٠٠٠ .

أكّد على أن مكافحة غسل الأموال والاقتصاد القائم على الجريمة تشكل عنصر رئيسيًا في استراتيجيات مكافحة الجريمة المنظمة، التي أقرت كمبدأ في إعلان نابولي السياسي، وخطة العمل العالمية لمكافحة الجريمة عبر الوطنية، وبأن نجاح هذا العمل يقوم على إنشاء نظم عامة، وتنسيق الآليات المناسبة لمكافحة غسل عائدات الجريمة، بما في ذلك تقديم الدعم للمبادرات، التي تركز على الدول والأقاليم، التي تقدم خدمات مالية حرة تتيح غسل عائدات الجرائم أيا كانت [1].

ونصت اتفاقية مكافحة الفساد الدولية في المادة (٢٣) على غسل العائدات الإجرامية، وأن تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم أفعال، عندما ترتكب عمدًا، مثل إبدال الممتلكات أو إحالتها، مع العلم بأنها عائدات إجرامية، بغرض إخفاء أو تمويه مصدر تلك الممتلكات غير المشروع، أو مساعدة أي شخص ضالع في ارتكاب الجرم الأصلي على الإفلات من العواقب القانونية لفعلته، أو إخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية للممتلكات أو مصدرها، أو مكانها أو كيفية التصرف فيها أو حركتها أو ملكيتها، أو الحقوق المتعلقة بها، مع العلم بأنها عائدات إجرامية، واكتساب الممتلكات أو حيازتها، أو استخدامها والعلم بأنها عائدات إجرامية .

ونصت المادة (١٣) من اتفاقية القانون الجنائي، بشأن الفساد ستراسبورغ ١٩٩٩، على التقرير التفسيري على غسل الأموال، وتعتمد كل دولة طرف تدابير تشريعية وتدابير أخرى، قد تكون ضرورية لجرائم جنائية، بموجب قانونها الداخلي في مجلس أوروبا الاتفاقية المتعلقة بغسل وتفتيش وضبط ومصادرة منتجات من الجريمة .

---

[1] صدر عن مؤتمر الأمم المتحدة العاشر لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، المنعقد في فيينا من ١٠ إلى ١٧ إبريل ٢٠٠٠ .

للمزيد انظر الموقع الالكتروني :

http://www.aihr.org.tn/arabic/convinter/Conventions/HTML/decVienneCrime2000htm

الفرع الثاني

المتاجرة بالنفوذ

يعتبر الإيجار بالنفوذ شائعًا في أكثر البلدان خاصة المتقدمة صناعيًّا، ومن الأشكال ذات الصلة بالاتجار بالنفوذ ظاهرة " الباب الدوار "؛ حيث يترك المسئولين الحكوميين وظائفهم لينضموا إلى العمل في القطاعات الخاصة؛ حيث يتقدموا بعدد من العطاءات إلى الدوائر التي كانوا يعملون فيها، مستغلين مناصبهم السابقة، وفي اليابان يتخذ الباب الدوار طابعًا مؤسسيًّا؛ حيث يعرف باسم (أماكوداري) أو (عطية السماء)، ولكن نهجت اليابان نفس نهج الولايات المتحدة الأمريكية، من خلال حظر المسئولين السابقين من التقدم بعطاءات في الأمور، التي كانت تحت مسئولياتهم الشخصية، خلال السنة السابقة على انتهاء خدماتهم، واقترح البعض زيادة تلك المدة لخمس سنوات .

وفي نطاق هذا البحث نصت المادة (١٨) الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد على المتاجرة بالنفوذ، تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمدًا [١]:

أ – وعد موظف عمومي أو أي شخص آخر بأي مزية غير مستحقة، أو عرضها عليه أو منحه إياهًا، بشكل مباشر أو غير مباشر، لتحريض ذلك الموظف العمومي أو الشخص على استغلال نفوذه الفعلي، أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة لصالح المحرّض الأصلي على ذلك الفعل، أو لصالح أي شخص آخر .

ب – قيام موظف عمومي أو أي شخص آخر، بشكل مباشر أو غير مباشر بالتماس، أو قبول أي مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص آخر، لكي يستغل ذلك الموظف العمومي أو الشخص نفوذه الفعلي، أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية .

ونصت المادة (١٢) من اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد ستراسبورغ على المتاجرة بالنفوذ، وعلى كل دولة طرف أن تعتمد تدابير تشريعية وتدابير أخرى، قد تكون ضرورية

---

[١] اتفاقية مكافحة الفساد الدولية، الجريدة الرسمية الأردنية، العدد (٤٦٦٩)، ٢٠٠٤، ص ٣٧٢٠ .

لجرائم جنائية بموجب قانونها الداخلي، عندما ترتكب عمدًا، وإعطاء أو عرض، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، من أي مزية غير مستحقة، ليؤكد من أي شخص أو يؤكد أنه، أو هي قادرة على ممارسة نفوذ غير سليم، لصنع القرار من أي شخص من الأشخاص المشار إليهم في المادتين (٢، ٤) [١].

وفي مشروع اتفاقية جامعة الدول العربية في المادة (٤) التجريم تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية، وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب أفعال المتاجرة بالنفوذ .

وتعتبر جريمة الإيجار بالنفوذ من الجرائم العمدية، التي تشترط لقيامها توافر القصد الجنائي لدى الجاني، وهو بتوافر الإرادة والعلم، أي اتجاه إرادة الفاعل إلى جميع عناصر الفعل المادي المكون لجريمة استغلال النفوذ، كما في وصف القانون، مع العلم بأن ما يتلقاه من عطية أو وعد بها هو مقابل استعمال نفوذه لمصلحة الراشي، ويتوفر قصد الراشي، إذا كان غرضه من تقديم العطية حمل صاحب النفوذ على الإيجار به، واستغلال النفوذ يعني استخدامه للحصول على منفعة أو غاية؛ فإنه يتفق مع معظم جرائم الوظيفة العامة فيما يتعلق بالمقابل الذي يحصل عليه المستغل لنفوذه، ولهذا نجد أن هذه الجريمة متداخلة مع جرائم الوظيفة الأخرى وخاصة الرشوة، وإن علة التجريم فيها وأساسها ترجع إلى ما يمثله فعل الجاني من إخلال بالثقة، إذ يوحي بأن السلطات العامة لا تتصرف وفقًا للنظام، وإنما تحت سطوة ما يمارسها أصحاب النفوذ من تأثير، وإذا كان استغلال النفوذ حقيقيًّا؛ فهو يتضمن إساءة استغلال السلطة المخولة للمستغل؛ فضلًا عما في ذلك من إخلال بمبدأ المساواة، كذلك فإن استغلال النفوذ يؤدي إلى الإثراء غير المشروع لصاحب النفوذ، إذا ما اتخذ نفوذه سلعة يتاجر فيها، وتلك علة تجريم الرشوة بالنسبة للموظف، أما النفوذ المزعوم؛ فإن صاحبه يعتبر محتالًا على الناس، الذين يوهمهم بنفوذه، وهذا جمع بين الغش أو الاحتيال والإضرار بالثقة

---

[١] اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد ستراسبورغ، بروتوكول اتفاقية القانون المدني، بشأن الفساد ستراسبورغ ١٩٩٩، التقرير التفسيري، مرجع سابق .

الواجبة، ويمكن أن تقوم معه جريمة النصب، ولذلك فإن الــركن المــادي المكــون لجريمــة المتاجرة بالنفوذ هو نفس الركن المادي المكون لجريمة الرشوة [١].

الفرع الثالث

جريمة الإخفاء

إن المادة (٢٤) من الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد اعتبرت الإخفاء من جــرائم الفســاد، وتنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى، لتجريم القيــام عمدًا، عقب ارتكاب أي من الأفعال المجرّمة، وفقًا لهذه الاتفاقيــة دون المشــاركة فــي تلــك الجرائم، بإخفاء ممتلكات أو مواصلة الاحتفاظ بها، عندما يكون الشخص المعني على علم بأن تلك الممتلكات متأتية من أي من الأفعال المجرّمة، وفقًا لهذه الاتفاقية، ودون المساس بأحكــام المادة (٢٣) من هذه الاتفاقية؛ حيث تعتمد كل دولة طرف، وفقًا للمبــادئ الأساســية لقانونهــا الداخلي، ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عنــدما ترتكــب عمدًا، إبدال الممتلكات أو إحالتها، مع العلم بأنها عائدات إجرامية، بغرض إخفــاء أو تمويــه مصدر تلك الممتلكات غير المشروع، أو مساعدة أي شخص ضالع في ارتكاب الجــرم الأصلي على الإفلات من العواقب القانونية لفعلته، أو إخفــاء أو تمويــه الطبيعــة الحقيقيــة للممتلكات أو مصدرها، أو مكانها أو كيفية التصرف فيها، أو حركتها أو ملكيتها، أو الحقــوق المتعلقة بها، مع العلم بأن تلك الممتلكات هي عائدات إجرامية .

ونص قانون العقوبات الأردني [٢]، يعد متدخلًا في جناية أو جنحة في المادة (٨٠)، حسب الفقرة (هـ) من كان متفقًا مع الفاعل أو المتدخلين قبل ارتكاب الجريمة، وســاهم فــي إخفــاء معالمها أو تخبئة، أو تصريف الأشياء الحاصلة بارتكابها جميعها، أو بعضها أو إخفاء شخص أو أكثر من الذين اشتركوا فيها عن وجه العدالة، والمادة (٨٣) فيما خلا الحالة المنصــوص عليها في الفقرة (هـ)، من المادة (٨٠) من هذا القانون من أقدم وهو عالم بالأمر علــى إخفــاء

---

[١] د. سليمان بن محمد الجريش، الفساد الإداري وجرائم إساءة استعمال السلطة الوظيفيــة، شــركة الــنظم العربية المتطورة، الطبعة الأولى، البحرين، ٢٠٠٣، ص ٢١٧ .

[٢] قانون العقوبات الأردني قانون مؤقت رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ .

الأشياء الداخلة في ملكية الغير، التي نزعت أو اختلست، أو حصل عليها بارتكاب جناية أو جنحة .

وفي المادة (٨٤) فيما خلا الحالات المنصوص عليها في الفقرتين (هـ، و)، من المادة (٨٠) من أقدم على إخفاء شخص يعرف أنه اقترف جناية، أو ساعده على التواري عن وجه العدالة، ويعفى من العقوبة أصول الجناة المخبئين، وفروعهم وأزواجهم وزوجاتهم وأشقاؤهم وشقيقاتهم .

ويمثل النموذج القانوني للإخفاء أهمية خاصة في مكافحة الفساد، ولعل هذه الأهمية تراجعت بالنظر لتجريم غسل عائدات الفساد، ولكون الجريمتين تشتركان في العديد من العناصر؛ فسواء تعلق الأمر بالإخفاء أو غسيل الأموال، كما أن الركن المادي يكاد يتشابه إلى حد بعيد في كل من الجريمتين؛ فهو يتمثل في حيازة أو اكتساب أو استخدام أموال، أو ممتلكات يعلم الشخص بكونها متحصله من جريمة سابقة، وإن كلا الجريمتين ترتكب عمدًا، وإن تجريم الإخفاء يبقى ضروريًّا؛ لأن إخفاء شيء متحصل من جريمة يعرقل العدالة، ويحول دون كشف الحقيقة والعثور على الأموال غير المشروعة، وقد تضمنت المادة (٢٤) من اتفاقية مكافحة الفساد النموذج القانوني لجريمة الإخفاء؛ حيث تنص على أنه دون مساس بأحكام المادة (٣) من هذه الاتفاقية تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى، لتجريم القيام عمدًا عقب ارتكاب أي من الأفعال المجرمة، وفقًا لهذه الاتفاقية دون المشاركة في تلك الجرائم، بإخفاء ممتلكات أو مواصلة الاحتفاظ بها، عندما يكون الشخص المعني على علم بأن تلك الممتلكات متأتية من أي من الأفعال المجرمة، وفقًا لهذه .

ولعل أهم ما يميز نطاق تجريم إخفاء الأموال المتحصلة من إحدى جرائم الفساد المشمولة بالاتفاقية، أمران [1]:

---

[1] د. فخري عبد الرزاق الحديثي، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، مطبعة الزمان، بغداد، ١٩٩٦، ص ٧٤ .

الأمر الأول : أن وضع هذا النموذج الجرمي موضع التطبيق لا يخل بأعمال نموذج غسيل أموال الفساد، وقد نصت المادة (٢٤) على ذلك صراحة، وهو ما يعني في واقع الأمر الاعتراف بما هناك من ازدواجية وتداخل بين الجريمتين لاشتراكهما في العديد من العناصر .

الأمر الثاني : هو الذي يميز النموذج القانوني لإخفاء أموال الفساد، وهو أن هذه الجريمة لا تتحقق من الناحية القانونية، إلا مستقلة عن الجريمة الأصلية، التي تحصلت منها الأموال، التي يتم إخفاؤها، ويعني هذا الاستقلال استبعاد اعتبار جريمة إخفاء أموال الفساد صورة من صور الاشتراك، أو المساهمة في جريمة الفساد ذاتها، التي تحصلت منها الأموال .

وقد نصت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد على ذلك صراحة في المادة (٢٣) منها على أن تجريم الإخفاء لا يتضمن المشاركة في جريمة الفساد، ويبدو أن المشرع الأردني جاء منسجمًا تمامًا مع النموذج القانوني لتجريم إخفاء الأموال المتحصلة من جرائم الفساد، الذي تضمنته الاتفاقية .

وليس أدل على ذلك من نص قانون العقوبات العراقي على جريمة إخفاء أشياء متحصلة من جريمة، ويتسم النموذج القانوني لجريمة الإخفاء في التشريع العراقي بالاتساع من ناحيتين[١]:

١ – أنه بجرمه إخفاء الأموال أو الأشياء الناتجة عن أي جناية أو جنحة، دون أن يحصر ذلك بجرائم الأموال أو الفساد، وبصرف النظر عن طبيعة هذه الجريمة الأصلية، وسواء كانت موجهة ضد الأفراد أو ضد الدولة أو الإدارة العامة أو الأموال العامة .

٢ – أنه جعل الركن المادي لجريمة الإخفاء شاملًا ليس فقط في مفهومه الدقيق، بل أيضًا الحيازة والاستعمال أو التصرف للأشياء، أو الأموال ذات المصدر غير المشروع، ولا يشترط في الإخفاء الإحراز المادي، بل يكفي أن يكون سلطان الجاني مبسوطًا عليه، ولو لم يكن في حيازته الفعلية [٢].

---

[١] د. فخري عبد الرزاق الحديثي، شرح قانون العقوبات، مرجع سابق، ص ٧٥ .

[٢] د. سعد إبراهيم الأعظمي، موسوعة مصطلحات القانون الجنائي، الجزء الثاني، دار الشئون الثقافية العامة، بغداد، ٢٠٠٢، ص ١٨٠ .

إن الإخفاء لا يقتصر على المعنى اللغوي، الذي يقوم على أساس إبعاد الشيء عن أنظار الناس، وتقوم هذه الجريمة، ولو لم يكن الإخفاء سريًّا؛ فالمقصود بالإخفاء هنا هو الاحتياز والاتصال المادي مهما كانت صفته [١]، ولا تقوم جريمة الإخفاء بأخذ الأشياء المسروقة من غير رضاء السارق؛ لأنها تعتبر هنا جريمة سرقة [٢]، ولا يشترط القانون أن يكون المخفي قد تلقى الحيازة عن مرتكب الجريمة مباشرة، أو من وسيط حسن النية أو سيئ النية [٣]، ولا يشترط أن يضبط الشيء في حيازة الجاني فعلًا، وإنما يكفي أن تقتنع المحكمة بأن هذا الشيء كان في حيازته، إذ لا يشترط القانون أن يكون الدليل ضبط الشيء لدى المتهم [٤]، ويجب أن تكون الأشياء المخفاة قد نزعت، أو اختلست أو حصل عليها بارتكاب جناية، أو جنحة لأن نزع الأشياء المتحصلة من مخالفة لا يعد جريمة نظرًا لتفاهتها [٥].

الفرع الرابع

إعاقة سير العدالة

أشارت المادة (٢٥) من الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد لإعاقة سير العدالة، بأن تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمدًا :

١ – استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب، أو الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها، أو منحها للتحريض على الإدلاء بشهادة زور، أو للتدخل في الإدلاء بالشهادة أو تقديم الأدلة في إجراءات تتعلق بارتكاب أفعال مجرّمة، وفقًا لهذه الاتفاقية .

---

[٣] د. كامل السعيد، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني، مرجع سابق، ص ٤٩١ .

[١] د. عبد المهيمن بكر، القسم الخاص، جرائم الاعتداء على الأشخاص والأموال، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٨، ص ٣١٠ .

[٢] نقض مصري، ١٨ ديسمبر ١٩٥٠، مجموعة أحكام النقض، س ٢، رقم ١٤٢، ص ٣٨٠ .

[٣] نقض مصري، ٢٢ مارس ١٩٤٣، مجموعة القواعد القانونية، ج ٦، رقم ١٤٠، ص ٢٠٤ .

[٤] د. محمود محمود مصطفى، قانون العقوبات القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٣٦٨ .

٢ – استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب للتدخل في ممارسة أي موظف قضـــائي، أو معني بإنفاذ القانون مهامه الرسمية فيما يتعلق بارتكاب أفعال مجرّمة، وفقًـــا لهـــذه الاتفاقية .

وليس في هذه الفقرة الفرعية، ما يمس بحق الدول الأطراف في أن تكون لديها تشريعات، تحمي فئات أخرى من الموظفين العموميين .

وتشكل عرقلة سير العدالة بالتأثير على الشهود، أو الموظفين المنوط بهم تنفيـذ القـانون إحدى العقبات التي تحد من مكافحة الفساد، ولكي يتوافر النموذج القانوني لجريمة عرقلة سير العدالة؛ فإن هناك أركانًا يتعين توافرها، وفقًا لنص المادة (٢٥) من الاتفاقية؛ وهي :

١ – **الركن المفترض** : ويتمثل في أن تنصب أفعال التهديد أو الترحيب أو العنف ضد شاهد، أو موظف منوط به تطبيق القانون من ناحية، وأن يكون ذلك بشأن الإجــراءات المتعلقــة بإحدى جرائم الفساد المنصوص عليها في الاتفاقية [١].

٢ – **الركن المادي** : باستخدام مظاهر التأثير المختلفة لكي يحيد الشاهد عــن شــهادته، إمــا بالزور أو بدفعه لعدم الإدلاء بشهادته، وبما تحت يديه من أدلة ارتكــاب جــرائم الفســاد مشمولة بالاتفاقية .

٣ – **الركن المعنوي** : وينبغي أن يتوافر في صورة العمد، كما ورد فــي المــادة (٢٥) مــن الاتفاقية . ويعني ذلك أن يكون السلوك المكون للركن المادي للجريمة إراديًا، مــع علــم الجاني بأن ما يقوم به من عنف أو تهديد أو ترهيب أو وعد بجريمة، إنمــا يهــدف إلــى التأثير على الشاهد أو الموظف .

ويلاحظ أن التجريم الوارد في التشريعات الأردنية، يبدو متوافقًا مع التجريم الــوارد فــي المادة (٢٥) من الاتفاقية، وهو يتسم بالشمول بالنظر لفئات الأشخاص، التــي يســبغ عليهــا الحماية .

---

(1) Mlada Bukovansky, Corruption is bad: Normative dimensions of the anti-corruption movement.

www.rspas.anu.edu.au/ir/pubs/work_papers/02-5.pdf.page.

وفي المادة (٤)، فقرة (ي) في مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، جامعة الدول العربية [١]، تعرضت لإعاقة سير العدالة، وأشارت إلى أن تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال، عندما ترتكب عمدًا، ومنها إعاقة سير العدالة .

وفي المادة (٢٣) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية [٢]، تجريم عرقلة سير العدالة؛ حيث تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية جنائيًّا، عندما ترتكب عمدًا :

١ - استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب، أو الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها، أو منحها للتحريض على الإدلاء بشهادة زور، أو للتدخل في الإدلاء بالشهادة، أو تقديم الأدلة في إجراءات تتعلق بارتكاب جرائم مشمولة بهذه الاتفاقية .

٢ - استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب للتدخل في ممارسة أي موظف قضائي، أو موظف معني بإنفاذ القانون مهامه الرسمية في إجراءات تتعلق بارتكاب جرائم مشمولة بهذه الاتفاقية .

الفرع الخامس

المشاركة والشروع

نصت المادة (٢٧) من الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد على المشاركة والشروع؛ حيث تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرّم، وفقًا لقانونها الداخلي المشاركة بأي صفة، كطرف متواطئ أو مساعد أو محرض مثلًا، في فعل مجرّم وفقًا

---

[٢] انظر الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة ٢٠١٠، جامعة الدول العربية، الدائرة القانونية .

انظر الموقع الإلكتروني للاتفاقيات والمعاهدات العربية :

www.aeab.legal.net.org.

[2] http://www1.umn.edu/humanrts/arab/CorgCRIME.html وثيقة الأمم المتحدة

A/RES/55/25

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة، ٢٥ الدورة الخامسة والخمسون، المؤرخ في ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠ .

لهذه الاتفاقية، ويجوز لكل دولة طرف أن تعتمد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخــرى لكي تجرّم، وفقًا لقانونها الداخلي، ما يلي :

١ – أي شروع في ارتكاب فعل مجرّم وفقًا لهذه الاتفاقية .

٢ – الإعداد لارتكاب فعل مجرّم وفقًا لهذه الاتفاقية .

وأشار بروتوكول اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد ستراسبورغ ١٩٩٩، التي اعتمــدتها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩ في التقريــر التفســيري، وأشارت اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد التي اعتمدتها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في ٢٧ كانون الثاني/يناير ١٩٩٩، في المادة (١٥) إلى أعمال المشاركة على كل دولة طرف، أن تعتمد تدابير تشريعية وتدابير أخرى، قد تكون ضرورية لجرائم جنائية بموجب قانونها الداخلي بالمشاركة أو التحريض عليها، أو المساعدة أو ارتكاب أي من الأفعال المجرمة، وفقًــا لهــذه الاتفاقية، وأشارت الاتفاقية المشتركة بين البلدان الأمريكية لمكافحة الفســاد، واعتمــدت فــي الجلسة العامة الثالثة، المعقودة في ٢٩ آذار/مارس ١٩٩٦ إلــى المشــارك، والمحــرض أو المتواطئ، أو بعد وقوع الجريمة، أو بأي طريقة أخرى في لجنة أو الشروع في ارتكابهــا، أو في أي تعاون أو التآمر لارتكاب أي من الأفعال المشار إليها في هذه المادة [١].

ملاحظات على جرائم الفساد المشمولة في الاتفاقية [٢]:

١ – لا تتضمن الاتفاقية نصوص تجريم تلقائية وذاتية لأفعال الفساد، بــل تركــت ذلــك للدول الأطراف حسب نص المادة (١٥ – ٢٧) من الاتفاقية الدولية للفســاد، بــأن تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تــدابير تشــريعية وتــدابير أخــرى، رهنــا بدستورها والمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، لتجريم أفعال الفساد المختلفة حسب نصوص الاتفاقية .

---

[١] http://www.nscoyemen.com/index3.php?id2=82&id=7nsco

[٢] د. سليمان عبد المنعم، ظاهرة الفساد دراسة في مدى مواءمة التشريعات العربية لأحكام اتفاقيــة الأمــم المتحدة لمكافحة الفساد، جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٣٧ .

٢ - لا تتوافر جرائم الفساد في الاتفاقية الدولية إلا في صورة العمد، ولا يمكن تطبيقها إذا كانت نتيجة الإهمال أو التقصير أو الخطأ، وقد عدد المشرع الأردني صور الخطأ في المادة (٦٤) من قانون العقوبات الأردني " ...، ويكون الخطأ إذا نجم الفعل الضار عن الإهمال أو قلة الاحتراز، أو عدم مراعاة القوانين والأنظمة " [١].

٣ - تتضمن الاتفاقية جرائم مثيرة للخلاف حول مدى اتفاقها مع المبادئ القانونية المسلم بها، مثل جريمة الإثراء غير المشروع المادة (٢٠) من تعمّد موظف عمومي إثراءً غير مشروع، أي زيادة موجوداته زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة، قياسًا على دخله المشروع، والخلاف هنا هو قرينة البراءة؛ لأن عبء إثبات البراءة يقع على المشتبه فيه أو المدعى عليه، وهذا ما نص عليه قانون إشهار الذمة المالية الأردني في المادة (٨)، فإذا تبين للهيئة أن زيادة قد طرأت على ثروة من قامت بفحص إقرارات ذمته المالية، أو على ثروة أولاده القصر، وكانت هذه الزيادة لا تتناسب مع مواردهم المالية؛ فعلى الهيئة الطلب منه تقديم البيانات والإيضاحات اللازمة لبيان أسباب هذه الزيادة ومصدرها [٢].

٤ - لم تجرّم الاتفاقية أفعال الفساد في القطاع العام فقط، بل نصت على تجريم أفعال الفساد في القطاع الخاص، وأغفل المشرع الأردني تجريم الفساد في القطاع الخاص .

٥ - ويرى الباحث أن الاتفاقية لم تحدد مدة التقادم في جرائم الفساد، بل تركت أمر تحديدها للدول الأطراف، وهذا يعني أن مدد التقادم ستكون متفاوتة بين الدول، وفي المادة (٢٩) تحدد كل دولة طرف في إطار قانونها الداخلي، عند الاقتضاء فترة تقادم طويلة تبدأ فيها الإجراءات القضائية بشأن أي فعل مجرَّم، وفقًا لهذه الاتفاقية

---

[٣] د. كامل السعيد، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني، (دراسة مقارنة)، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، ١٩٩٨، ص ٣١٤ .

[١] قانون إشهار الذمة المالية رقم ٥٤ لسنة ٢٠٠٦، الجريدة الرسمية الأردنية، العدد (٤٧٩٠)، ص ٤٢٥٧ .

وتحدد فترة تقادم أطول، أو تعلّق العمل بالتقادم في حال إفلات الجاني المزعوم من يد العدالة، واعتبار كل جرائم الفساد جنايات، ولا وجود للجنح أو المخالفات فيها .

وإن المبدأ في تحديد تقادم العقوبة هو نفسه في تحديد تقادم الدعوى العامة؛ فكلما كانت الجريمة جسيمة تكون مدة تقادمها أطول، وتقادم الجنايات في الأردن هو ١٠ سنوات، والجنح ٣ سنوات، والمخالفات سنة واحدة [١].

٦ - ويرى الباحث عدم خضوع جرائم الفساد للعفو الخاص أو العفو العام، واللذان يعتبران مبدأين في النظام الدستوري والقانوني الأردني، حسب نص المادة (٣٨) من الدستور الأردني، بأن للملك حق العفو الخاص وتخفيض العقوبة، وأما العفو العام؛ فيقرر بقانون خاص من السلطة التشريعية، وكون هذه الجرائم تنص عليها الاتفاقيات الدولية؛ فإن الدولة الأردنية تتقيد وتحترم المعاهدات الدولية بشكل مطلق .

---

[٢] د. كامل السعيد، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني، مرجع سابق، ص ٧٥٩ .

المبحث الثالث

الفساد في العطاءات والتوريدات

نصت المادة (٩) من الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد [1]، على المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية (العطاءات والمناقصات)؛ حيث تقوم كل دولة طرف، وفقًا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بالخطوات اللازمة لإنشاء نظم اشتراء مناسبة تقوم على الشفافية والتنافس، وعلى معايير الموضوعية في اتخاذ القرارات، وتتسم ضمن جملة أمور، بفاعليتها في منع الفساد، وتتناول هذه النظم التي يجوز أن تراعى في تطبيقها قيم حدية مناسبة، أمورًا؛ منها :

١ - توزيع المعلومات المتعلقة بإجراءات وعقود الشراء، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالدعوات إلى المشاركة في المناقصات، والمعلومات ذات الصلة أو الوثيقة الصلة بإرساء العقود توزيعًا عامًّا، مما يتيح لمقدمي العروض المحتملين وقتًا كافيًا لإعداد عروضهم وتقديمها .

٢ - القيام مسبقًا بإقرار ونشر شروط المشاركة، بما في ذلك معايير الاختيار وإرساء العقود وقواعد المناقصة .

٣ - استخدام معايير موضوعية ومقررة مسبقًا لاتخاذ القرارات المتعلقة بالمشتريات العمومية، تيسيرًا للتحقق لاحقًا من صحة تطبيق القواعد أو الإجراءات .

٤ - إقامة نظام فعّال للمراجعة الداخلية، بما في ذلك نظام فعّال للطعن، ضمانا لوجود سبل قانونية للتظلّم والإنصاف في حال عدم اتباع القواعد، أو الإجراءات الموضوعة عملًا بهذه الفقرة .

٥ - اتخاذ تدابير عند الاقتضاء، لتنظيم الأمور المتعلقة بالعاملين المسئولين عن المشتريات، مثل الإعلان عن أي مصلحة في مشتريات عمومية معينة، وإجراءات الفرز، والاحتياجات التدريبية .

---

[1] الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣، الجريدة الرسمية الأردنية، العدد (٤٦٦٩)، ٢٠٠٤، ص ٣٧٢٠ .

لا تختلف شروط المناقصات الدولية عن الشروط في المناقصات المحلية، وتجاوزت أهمية تكوين العقد الإداري القوانين المحلية؛ حيث اهتمت الأمم المتحدة بها، وأصدرت لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي ما يعرف باسم " القانون النموذجي لاشتراء السلع والإنشاءات "، ويسمى أيضًا قانون اليونيسترال [١].

" وتختلف القواعد اتساعًا وضيقًا باختلاف طبيعة العقد الإداري ذاته، فامتياز المرافق العامة يتصل اتصالاً مباشرًا بالمرفق عند عقد التوريد مثلاً، ومن ثم فإن تنفيذ العقد الإداري يتسم بطابع خاص من زاوية تعلقه بتسيير المرفق العام [٢].

عادة ما تقوم الحكومات بشراء المواد والمستلزمات من السوق المحلية بكميات كبيرة، وتطرح العطاءات والمناقصات، والعديد من المشاريع للتنفيذ من قبل القطاع الخاص، مما يدفع القطاع الخاص لدفع الرشاوى للحصول على المناقصات، ويترتب على هذا السلوك الفاسد زيادة في أسعار السلع والمواد على المواطنين؛ لأن القطاع الخاص يقوم بإضافة الرشاوى والعمولات إلى تكلفة السلعة الإجمالية، وكذلك الحال في المناقصات الدولية من خلال قيام حكومة دولة ما بشراء معدات أو مستلزمات أو تجهيزات، أو لتنفيذ مشروعات ضخمة، مثل شراء الطائرات، أو التنقيب عن البترول، أو قطاع الاتصالات، أو شراء معدات، أو عتاد أو طائرات حربية، مما يدفع الشركات الأجنبية إلى دفع العمولات والرشاوى للحصول على المناقصات الدولية، والتي تكون عادة بمبالغ ضخمة، وترتيبًا على ذلك؛ فإنه سيتم دراسة الفساد في العطاءات والتوريدات ضمن المطالب التالية :

---

[١] د. جابر جاد نصّار، المناقصات العامة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٦ .

[٢] د. عبد الفتاح أبو الليل، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٠٩ .

المطلب الأول

طرق طرح العطاءات

والأصل أن تكون المناقصات عادةً عامة ومفتوحة للجميــع، ونصــت المــادة (٩) مــن الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد على المشتريات العمومية؛ حيث تقوم كل دولة طــرف، وفقًــا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بالخطوات اللازمة لإنشاء نظم اشتراء مناسبة تقوم علــى الشفافية، والتنافس ومعايير موضوعية في اتخاذ القرارات وتتسم ضمن جملة أمور بفاعليتهــا في منع الفساد، والتي يجوز أن تراعى في تطبيقها قيم حدية مناسبة .

وذهب الدكتور/ **صلاح الدين فوزي**، إلى أن الطرق المختلفة للتعاقد؛ هي [١]:

١. المناقصة .

٢. الممارسة .

٣. الاتفاق المباشر .

ينص قانون اليونيسترال في المادة (١٦) فقرة (١) منه على أنه : " باستثناء ما ينص عليه هذا الفصل خلافًا لذلك على الجهة المشترية التي تزاول الاشتراء، أن تقوم بعمــل ذلــك عــن طريق إجراءات المناقصة "، ومع ذلك يجوز استثناء وبقرار مسبب مــن الســلطة المختصــة التعاقد بإحدى الطرق التالية [٢]:

١. المناقصة المحدودة .

٢. المناقصة المحلية .

٣. الممارسة .

٤. الاتفاق المباشر .

واشترطت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد بنص المــادة (٩) أن تراعــي عنــد تطبيــق المشتريات قيمًا حدية مناسبة؛ منها :

أ. توزيع دعوات عامة للمشاركة، وإعطاء وقت كــافٍ للمشــاركين لإعــداد ودراســة عروضهم .

ب. إقرار ونشر شروط المشاركة مسبقًا، بما فيها معايير الاختيار وقواعد المناقصة .

---

[١] د. صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٠٢٩ .

[٢] د. جابر جاد نصّار، المناقصات العامة، مرجع سابق، ص ٨ .

ج. وضع معايير لاتخاذ القرارات محددة مسبقًا، للتحقق من تطبيقها لاحقًا .

د. وجود نظام فعّال للمراقبة الداخلية، والطعن في القرارات تحقيقًا للعدل والإنصاف .

هـ. اتخاذ تدابير معينة مثل الإعلان عن المناقصة، وشروط الدخول فيها، والمدة المحددة التي لا يحق بعدها الاشتراك في العطاء .

وبالنسبة للتعاقد عن طريق الممارسة، هو قاعدة رئيسة مثلها في ذلك مثل المناقصة العامة، يكون التعاقد على شراء منقولات، أو على مقاولات الأعمال أو النقل، أو على تلقي الخدمات والدراسات الاستشارية، والأعمال الفنية، عن طريق مناقصات عامة أو ممارسات عامة، وأجاز القانون في حالات ضرورية وعاجلة لا تتحمل إجراءات مناقصة أو ممارسة بجميع أنواعها أن يتم التعاقد بطريق الاتفاق المباشر، ضمن حالات تحددها القوانين [١].

ومثال تلك التعاقدات حدوث وباء خطير(أنفلونزا الطيور والخنازير)، وتحتاج الدول لشراء أدوية ضرورية ومستعجلة؛ فيتم ذلك من خلال التعاقدات المباشرة، وقد يكون العلاج من شركة واحدة .

" واستقر مجلس الدولة المصري بشقيه القضائي والإفتائي على عدم جواز تحويل المناقصة العامة إلى ممارسة، ورجح المشرع المصري ذلك، إذ نص في المادة الأولى من القانون ٨٩ لسنة ١٩٩٨ على ...، لا يجوز في أي حال تحويل المناقصة إلى ممارسة عامة، أو ممارسة محدودة " [٢].

" وإذا كان القانون الجديد رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨، بشأن المناقصات والمزايدات، قد أحدث تطورًا جزئيًّا نحو إطلاق حرية الإدارة في التعاقد، وذلك بإعطائها الحق في الاختيار بين أسلوب المناقصة العامة والممارسة العامة، كأسلوب لإبرام العقد الإداري في المناقصة بأنواعها المختلفة، تظل في الواقع العملي الأسلوب الأساسي في التعاقد، على الأقل في بعض الحالات " [٣].

---

[١] د. صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٠٣٧ – ١٠٤١ .

[٢] د. جابر جاد نصّار، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٦٢ .

[٣] د. جابر جاد نصّار، المرجع السابق، ص ١٣٨ .

وتوسع أستاذنا الدكتور/ **جابر جاد نصـــار** في مبدأ حرية المنافسة في المناقصـــات، وتـــم بحثها من خلال ثلاثة مطالب؛ هي [١]:

١. الإعلان عن المناقصة .

٢. تحديد شروط المناقصة .

٣. تحديد من له حق الاشتراك في المناقصة .

ونصّ قانون اليونيسترال على أهمية الإعلان عن المناقصة في المادة (٢٢) في فقرتيهـا الأولى والثانية من الفصل الثالث على أن : " تلتمس الجهة المشترية العطـــاءات، أو إذا ذلـــك طلبات التأهيل يبعًا لمقتضى الحال ...، وتنشر الدعوة إلى تقديم العطاءات أو طلبات التأهيـــل أيضًا بلغة تستخدم عادة في التجارة الدولية، في صحيفة واسعة الانتشار دوليًّا، أو فـــي نشـــرة متخصصة، أو مجلة تقنية ذات صلة واسعة الانتشار دوليًّا " .

ويجب أن لا يتضمن العطاء أية تحفظات أو شروط مخالفة لتلك الشروط المعلن عنها، أو تعهدات إضافية أخرى [٢].

ويشترط البنك الدولي وجود عطاءات تنافسية دولية عندما تستخدم أموال دولية رسمية في تمويل توريدات السلع أو الخدمات أو المشاريع، وتقوم منظمة التجارة العالمية بالإشراف على القواعد المتعلقة بالتوريدات، وأن تكون العطاءات التنافسية الدولية لائقة فيها، ويجـــوز للبنـــك الدولي أن يعلن عن سوء التوريد، إذا تبين فيما بعد أنه تلقى معلومات مضـــلله أو ناقصـــة أو غير دقيقة، واقترحت منظمة الشفافية الدولية أن يقوم البنك الدولي باستخدام مـــدونات ســـلوك الشركات، من خلال جعلها شرطًا للدخول في العطاءات والمشاريع الدولية، لتجنب المخـــاض في الأعمال المشوبة بالفساد [٣].

المطلب الثاني

أدلة احتمال وجود التواطؤ في العطاءات

---

[٤] د. جابر جاد نصّار، المناقصات العامة، مرجع سابق، ص ٤٢ .

[١] د. عبد الفتاح صبري أبو الليل، أساليب التعاقد الإداري، مرجع سابق، ص ٢٣٨ .

[٢] كيمبرلي أن اليوت، الفساد والاقتصاد العالمي، مرجع سابق، ص ٣٠١ .

ويتضح من خلال ذلك وجود بعض المؤشرات، التي يجب الانتباه إليها لكونها تعتبر من التصرفات الفاسدة، ومن تلك المؤشرات ما سيتم إيضاحه وفق الفرعين التاليين [١]:

الفرع الأول

مؤشرات تواطؤ محتملة

أ. أن تكون جميع الأسعار متشابهة عند فض العروض، عند ذلك يجب إعادة طرح المناقصة مرّة أخرى، ويفضل والحالة هذه تغيير أعضاء اللجنة مباشرة .

ب. دلائل تفيد أن تقديم جميع المناقصات من قبل شخص واحد، مثل نفس الخط الكتابي أو الطباعة، وأزيد على ذلك ممكن أن يكون شيك الكفالة المرفق مع المناقصات من قبل شخص واحد، وبتوقيع نفس الشخص .

ج. وجود نفس الأنماط في العطاءات السابقة، مثل حصول بائع معين على نفس العقود، أو تدوير العطاءات بين البائعين أنفسهم الذين يكسبون العقود دائمًا، ولاحظت سابقًا دخول عدة شركات لتغطية شركة معينة، تكون الشركة المعنية الأفضل سعرًا والشركات الأخرى مسجلة كشركة، ولكنها على الأرض غير موجودة، بل هي على الورق وأختامها توجد في أدراج الشركة الأم الحاضنة .

د. معلومات تفيد أن الأسعار المدفوعة أعلى من الأسعار التنافسية، يتضح ذلك من خلال دراسة أسعار السوق المحلي أو العالمي، ودراسة التكلفة .

ولا يعتبر صاحب العطاء مقيدًا إلا بالنسبة لهذا العرض خلال الأجل المنصوص عليه، ويجب على الإدارة أن تبت في هذا العطاء خلال هذا الأجل [٢].

الفرع الثاني

مؤشرات رشاوى غير مشروعة

أ. العقود الكبيرة .

ب. قلة عدد العطاءات وقلة عدد المتقدمين .

---

[٣] د. سوزان روز إكرمان، الفساد، مرجع سابق، ص ١٩٦ .

[١] د. عبد الفتاح صبري أبو الليل، أساليب التعاقد الإداري، مرجع سابق، ص ٢٤٠ .

ج. صعوبة مواصفات العطاء أو تكون مبهمة غير واضحة .

د. المفاوضة بعد فض الظروف المختومة وكشف الأسعار، وعدم إرسائها على الأقل سعرًا .

هـ. قيام البائع بتعديل شروط العطاء قبل الدخول، وقيامه بتعديل الشروط بعد الإحالة إليه .

و. إلغاء إرساء العطاء غير المبرر، وقد يكون الإلغاء لأكثر من مرة، أو التأخير غير المبرر .

ز. وجود أفراد مشتبه في أمرهم في الماضي، أو دخول البائع في عمليات رشاوى سابقة .

وبذلك عندما تشيع الرشاوى (البراطيل)، لا تذهب العطاءات إلى أكثر مقدمي العطاءات كفاءة، وقد تكون الشركات الكبرى المؤهلة قادرة على دفع أضعاف مضاعفة من الرشاوى، ولكن اعتمادها على النزاهة، وخوفًا من تلويث سمعتها وعائداتها بالحرام في الدول الإسلامية، لا تلجأ إلى التصرفات المحرّمة شرعًا، خاصة وأن الرشوة تعتبر من الكبائر في التشريع الإسلامي، وفي العالم غير الإسلامي تعتمد الشركات على سمعتها، واعتماد الشفافية في التعامل، وعلى أساس العدالة القانونية عند إرساء العطاءات .

" وفي عمليات الخصخصة ثمة سبب وجيه لما يحول دون أن تكون أكثر الشركات فسادًا أكثرها كفاءة بالضرورة؛ فمقدم العطاء الفاسد الذي لديه سبل اتصال جيدة بعناصر الداخل يمكن أن يقنع المسئولين بالعمل على إفلاس شركة شبه حكومية أو إساءة إدارتها، بحيث تنخفض قيمتها في عمليات البيع اللاحقة، وهذا الأسلوب يُصَعّب على العناصر الخارجية أن تقيّم الشركة؛ فتعود معظم المنافع إلى مقدم العطاء الفائز الذي يكون أيضًا من عناصر الداخل، وليس إلى الحكومة، وهذا النوع من السلوك مما يصعب اكتشافه، بالنظر إلى أن الخصخصة ستبدو بعد ذلك باهرة النجاح " [١].

وبذلك تكون حصة مقدمي العطاءات الذين رسى العطاء عليهم والمسئولين أكبر في عمليات التعاقد والخصخصة الفاسدة، وتوزع حصة كبيرة من الثروات الدولية بين المشترين والمسئولين الحكوميين، وهذا ما ينتج عنه التفاوتات الهائلة في الثراء .

وأشار الدكتور/ **السيد علي شتا**، بعد الدراسة لعينة من الجمهور إلى أن أعلى نسبة للفساد في التعاقدات والمشتريات تحدث على المستوى الخارجي بنسبة ٧٥.٧%، ويليها التعاقدات

---

[١] كيمبرلي أن اليوت، الفساد والاقتصاد العالمي، مركز الأهرام للتجارة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٦٧ .

والمشتريات على المستوى الداخلي والخارجي بنسبة ١٥.٣%، ثم التعاقدات والمشتريات على المستوى الداخلي بنسبة ٢.٦%، وأضاف أنه قد ترسو العطاءات والمناقصات لصالح بعض الأشخاص، الذين يعملون ويشرفون عليها، خاصة وأن أنظمة العطاءات المعمول بها غير معروفة للجمهور، ويتخللها الكثير من الثغرات، التي تسمح بتفشي الفساد، من خلال الرشاوى والعمولة [١].

أما بالنسبة للاحتيال في مشتريات القطاع الخاص، فعو يعتبر مشكلة قديمة بالنسبة للقطاع الخاص بقدر ليس أقل من ذلك في القطاع العام، وما تزال الرشوة أكثر الطرق إتباعًا وانتشارًا للاحتيال في القطاع الخاص، وإن تقييم العطاءات بواسطة أشخاص مختلفين في مراكز مختلفة لا يعتبر ضمانة كافية، وذلك ما لم تمنع الإجراءات الناس من القيام بما يلي [٢]:

١ - اختيار من يحق لهم التقدم للعطاء بكل عناية .

٢ - عدم وضع مواصفات تحابي موردًا دون آخر .

٣ - إرسال مواصفات مختلفة لموردين آخرين .

وهناك طرق كثيرة لإفساد عملية الشراء تتم في المراحل التالية [٣]:

١ - وضع المشتري مواصفات تلائم مزودين معنيين .

٢ - يقيّد المعلومات لفرص الحصول على عقود، ويروج لمعايير فنية تمييزية .

٣ - يدّعي الاستعجال كذريعة لمنح العقد لمقاول بعينه دون إجراء منافسة .

٤ - ينتهك سرية عقود المتقدمين للعطاء .

٥ - يعرض الرشوة .

---

[١] د. السيد علي شتا، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، مكتبة ومطبعة الإشعاع الفنية، مصر، ١٩٩٩، ص ٧٨ .

[٢] جيرمي بوب، إعداد باسم سكجها، مواجهة الفساد عناصر بناء نظام النزاهة الوطني، مؤسسة الأرشيف العربي، عمان، ٢٠٠٠، ص ١١٨ .

[٣] جيرمي بوب، المرجع السابق، ص ١٦٥ .

الفرع الثالث

التواطؤ في العطاءات

يمكن أن تحدث العطاءات التواطئية من خلال أربعة أنواع؛ هي :

١ – تثبيت الأسعار على عطاء معين .

٢ – تقسيم العطاء بين مختلف الموردين .

٣ – تقسيم المناطق جغرافيًّا بين الموردين لخلق احتكارات محلية .

٤ – تقسيم الوكالات الحكومية بين الموردين .

من خلال اطّلاع الباحث على العقود والعطاءات، كان يتم تصنيف المواد حسب الأفضلية سعرًا، وكان يحسب السعر على أساس تقسيمه على الجرام الواحد لاختلاف سعة العبوات من شركة لأخرى، وتصنف المواد أيضًا حسب الأفضلية المخبرية، وهذا ما يحدده في الأردن المختبر الصناعي، ومختبرات الجمعية العلمية الملكية، ومختبرات وزارة الصحة، وأن العيوب الأساسية هي التي لا يمكن للإدارة أن تسامح فيها، إما لأن هذه العيوب تخل بالضمانات المقررة للمتناقصين، المتمثلة بترسيه العطاء على أقل الأسعار، أو أن هذه المخالفات والعيوب تعطي بعض المتناقصين مزايا على حساب الآخرين بما يخل بقاعدة المساواة بين المتناقصين [1].

المطلب الثالث

العطاءات في المملكة الأردنية الهاشمية

وفي المملكة الأردنية الهاشمية كانت تباشر لجان العطاءات المركزية والخاصة، المُشكَّلة عملها بموجب أحكام نظام اللوازم رقم (٣٧) لسنة ١٩٧٨ في ممارسة مهامها، ويعاد تشكيلها وفقًا لأحكام هذا النظام، وبقى الحال كذلك حتى صدر نظام اللوازم رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٣، ويعمل به اعتبارًا من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، ويطبق هذا النظام على جميع الدوائر المدرجة موازناتها ضمن الموازنة العامة، وعلى الدوائر التي ليس لديها نظام خاص باللوازم، وعلى أي دائرة يقرر مجلس الوزراء تطبيق أحكام هذا النظام عليها، واعتبار من نفاذ أحكام

---

[1] د. عبد الفتاح صبري أبو الليل، أساليب التعاقد الإداري، مرجع سابق، ص ٢٦٩ .

هذا النظام يلغى نظام اللوازم رقم (٣٧) لسنة ١٩٧٨ وتعديلاته، على أن تبقى التعليمات الصادرة بموجبه سارية المفعول إلى أن يتم إصدار تعليمات تحل محلها بموجب أحكام هذا النظام [١]، كما صدر النظام المعدل (نظام معدل لنظام اللوازم لسنة ٢٠٠٤)، ويقرأ مع النظام رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٣ وما طرأ عليه من تعديل نظامًا واحدًا، ويعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية [٢]، ونص نظام اللوازم في المادة (٤) على ممارسة دائرة اللوازم العامة المسئوليات والصلاحيات، من خلال رسم السياسة العامة لإدارة اللوازم ووسائل تنفيذ هذه السياسة، وشراء ما تحتاج إليه الدوائر من اللوازم، وفقًا لأحكام النظام وإجراء الدراسات اللازمة لتطوير إدارة اللوازم، بما في ذلك المشاركة في تنفيذ الاتفاقيات والبروتوكولات المعقودة بين المملكة وأي جهات دولية، بشأن توريد لوازم معينة إلى المملكة، ومن جماع ما سبق يمكن لنا تقسيم ذلك إلى الفروع التالية :

الفرع الأول

طرق شراء اللوازم

لوظيفة الشراء العام التي تمارسها الإدارة مدلول اقتصادي وتجاري، وبفعل إدماج الشراء العام في النشاط الإداري، أصبح من المتعين تحقيق التناغم والانسجام بين القانون والواقع في مجال الإدارة اليومي [٣].

أشار نظام اللوازم رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٣ إلى طرق الشراء في المادة (١٥)، مع مراعاة صلاحيات شراء اللوازم والجهات المختصة بممارستها، تتم عمليات شراء اللوازم بطرح عطاء، على أنه يجوز شراء اللوازم بإحدى الطريقتين التاليتين :

أ. استدراج عروض وذلك في أي من الحالات التالية :

---

[١] http://www.f-law.net/law/archive/index.php/t-2107.html

[٢] نظام معدل لنظام اللوازم رقم ٢٠٠٤/١٣٣، الجريدة الرسمية، العدد (٤٦٨٦)، تاريخ ٢٠٠٤/١٢/١، ص ٥٤ – ٥٥ .

[٣] د. عبد الفتاح صبري أبو الليل، أساليب التعاقد الإداري، مرجع سابق، ص ٣٨٩ .

١ – عند وجود حاجة مستعجلة طارئة للوازم المراد شراؤها يصعب توقعها أو التنبؤ بها، ولا تسمح بطرح عطاء، مثل حدوث جائحة مرض عالمي، ولا يحتمل التأخير للحصول على الأدوية .

٢ – إذا لم يوجد أكثر من ثلاثة بائعين أو منتجين أو موردين للوازم المطلوب شراؤها .

٣ – إذا كانت قيمة اللوازم المراد شراؤها لا تزيد على (٥٠٠٠) خمسة آلاف دينار .

٤ – إذا لم يتقدم للعطاء المطروح عدد كافٍ أو مناسب من العروض، واقتنعت الجهة التي طرحت العطاء أن الضرورة تقضي بشراء اللوازم عن طريق استدراج عروض .

ب. الشراء المباشر للوازم من بائعيها أو منتجيها أو مورديها في أي من الحالات التالية :

١ – إذا كانت اللوازم المطلوبة محددة الأسعار من قبل السلطات الرسمية .

٢ – إذا كانت اللوازم مطلوبة لمواجهة حالة عامة طارئة، لا تسمح بالقيام بإجراءات طرح عطاء، أو استدراج عروض، وذلك بناء على طلب من الوزير المختص .

٣ – إذا كان من غير الممكن الحصول على اللوازم إلا من مصدر واحد فقط .

٤ – إذا كانت اللوازم المراد شراؤها قطعًا تبديلية أو أجزاء مكملة أو أدوات لا تتوافر لدى أكثر من مصدر واحد، بنفس درجة الكفاءة، بناء على تقرير فني من ذوي الاختصاص والخبرة .

٥ – شراء مواد علمية كالأفلام والمخطوطات، وما يماثلها .

٦ – إذا كان الغرض من اللوازم المراد شراؤها توحيد الصنف في الدائرة، أو التقليل من التنويع فيها، أو للتوفير في اقتناء القطع التبديلية، وذلك بناء على طلب من الوزير المختص .

٧ – شراء خدمات تشمل على أعمال صيانة أو إصلاح، أو استبدال أو فحص، دون أن يكون حجم العمل معلومًا عند الشراء .

٨ – إذا طرح عطاء أو تم استدراج عروض، ولم يكن بالمستطاع الحصول من خلال أي منها على عروض مناسبة، أو لم تكن الأسعار معقولة، أو عند عدم الحصول على كامل الكمية من اللوازم المراد شراؤها .

٩ – عند وجود نص قانوني، أو اتفاقية دولية توجب شراء اللوازم مباشرة .

الفرع الثاني

الدوائر المختصة بالعطاءات العامة في الأردن

١. دائرة العطاءات الحكومية [١]:

أنشئت الدائرة عام ١٩٨٢، ويترأسها مدير عام يعين بقرار من مجلس الوزراء، ويرتبط إداريًّا بوزير الأشغال العامة والإسكان، وتتركز مهام دائرة العطاءات الحكومية بشكل رئيس في مجالين اثنين : (المناقصات والمناقصين)، وفي هذا الإطار؛ فقد كانت الدائرة سبَّاقة في انتهاج سُبل التحديث والتطوير، ومستشرفة للعديد من المنهجيات الرائدة في تقنية المعلومات وبرنامج الحكومة الالكترونية، وتتبنى رسالة إدارة إجراءات عطاءات الأشغال والخدمات الهندسية بكل شفافية، وإتاحة فرص متساوية وعادلة لجميع المناقصين المؤهلين وتطوير التشريعات المنظمة للعطاءات الحكومية، ومن الأهداف الاستراتيجية للدائرة الشفافية والمساءلة والعدالة في إجراءات العطاءات الحكومية، وتم تزويد موقع الدائرة بالبيانات والمعلومات والخدمات الالكترونية التالية :

١. أهم التشريعات الإنشائية الوطنية النافذة .
٢. دراسات لمؤشرات أسعار بنود الأعمال الإنشائية .
٣. إجراءات طرح وإحالة المناقصات الكترونيًّا : (الإعلان، الوثائق، استفسارات، تراسل، الملاحق، فتح العروض، تدقيق العروض، الإحالة ...) .
٤. النماذج الالكترونية لإجراءات الترخيص والتصنيف، والتأهيل للمقاولين والاستشاريين .
٥. البريد الالكتروني (E-mail) للمرجعيات الإدارية المعنية بتقديم الخدمات الالكترونية في الدائرة .
٦. خدمة متابعة إجراءات طرح وإحالة المناقصات، وتصنيف وتأهيل المناقصين، من خلال الرسائل القصيرة (SMS) على الهواتف المحمولة .

---

[١] انظر دائرة العطاءات الحكومية على الموقع الإلكتروني :

http://images.jordan.gov.jo/wps/wcm/connect/gov

البث الحي المباشر بالصوت والصورة لإجراءات فتح عروض المناقصات، من خلال موقع الدائرة .

٢ – دائرة اللوازم العامة [(١)]:

تمارس عملها من خلال نظام اللوازم رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٣ [(٢)]، وتتمثل رسالة دائرة اللوازم العامة في الحصول على اللوازم (الأموال العينية المنقولة والخدمات) للوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة، بشكل يحقق الاستثمار الأمثل للمال العام، والرقابة على اللوازم .

ومن أهداف دائرة اللوازم العامة :

رسم السياسة العامة لإدارة اللوازم، ووسائل تنفيذ هذه السياسة، وشراء ما تحتاج إليه الدوائر من اللوازم، وفقًا لأحكام نظام اللوازم المعمول به، والتعاون مع الدوائر لمعرفة الوسائل والأساليب الخاصة بحفظ اللوازم وصيانتها، يراعى في عمليات الشراء الحصول على أجود اللوازم، وبأفضل الأسعار والشروط، وإعطاء الأفضلية للوازم المنتجة في المملكة، على أن تحسب أسعارها على أساس فارق السعر التفضيلي المقرر من قبل مجلس الوزراء، وهو (١٠%) إعطاء الأفضلية للوازم المعروضة من المناقص المقيم بصورة دائمة في المملكة .

وعقدت اتفاقية لربط دائرة اللوازم في القوات المسلحة، حاسوبيًّا بالمستودعات الحكومية في كافة الوزارات، وتهدف الاتفاقية التي وقعتها وزيرة تطوير القطاع العام مع القوات

---

(١) انظر دائرة اللوازم العامة على الموقع الإلكتروني :
http://www.gsd.gov.jo/gsd/arab_pages/a_goals1.php

(٢) يلغى نظام اللوازم رقم (٣٧) لسنة (١٩٧٨) وتعديلاته، على أن تبقى التعليمات الصادرة بموجبه سارية المفعول إلى أن يتم إصدار تعليمات تحل محلها بموجب أحكام هذا النظام، وبموجب نظام رقم (٢٩) لسنة ١٩٩٨ (نظام معدل لنظام اللوازم لسنة ١٩٩٨)، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد (٤٢٨٣)، لسنة ١٩٩٨، صفحة (١٧٤٦ – ١٧٤٧)، كما أن المادة (٢٠) فقرة (أ) أجازت لمجلس الوزراء بناء على تنصيب من الوزير المختص، ويقوم الوزير بتشكيل لجنة عطاءات خاصة من أمين عام الدائرة والمدير العام وثلاثة من كبار موظفي الحكومة لا تقل فئة أي منهم عن الأولى، وذلك لشراء لوازم لمشروع معين بالنظر لحجمه، أو لأن حكومة أو هيئة عربية أو أجنبية تساهم في تمويله، ويعين المجلس من بين أعضائها رئيسًا لها، وتم تفويض صلاحية تشكيل اللجنة إلى معالي وزير المالية ومعالي الوزير المختص بموجب قرار مجلس الوزراء المذكور بكتاب دولة رئيس الوزراء رقم (ن.ت ١٣٩٢/٣٨)، المؤرخ في ١٩٩٤/٢/٥ .

المسلحة ومدير عام دائرة اللوازم العامة إلى ربط دائرة اللوازم في القوات المسلحة حاسوبيًّا كدائرة مركزية بالمستودعات الحكومية الرئيسة والفرعية في كافة الوزارات، والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة، ومعرفة المخزون الحكومي العام، بما يتضمن ترقيم وترميز وتصنيف وتوصيف اللوازم .

٣ – دائرة الشراء الموحد :

أنشئت دائرة الشراء الموحد بموجب نظام الشراء الموحد للأدوية والمستلزمات الطبية رقم (٩١) لسنة ٢٠٠٢ ، وترتبط إداريًّا برئيس الوزراء، ويكون مركزها مدينة عمان، نشأت الدائرة بتاريخ ١٩٩٧/٧/٢٧، وقررت رئاسة الوزراء تشكيل لجنة مشتركة لإعداد آلية للسير بالشراء الموحد للقطاع العام، بتاريخ ١٩٩٨/٧/٣٠، وأقرت رئاسة الوزراء الآلية المقترحة، وطلبت السير بالشراء الموحد بشكل تدريجي بدءًا بالأدوية، وبتاريخ ١٩٩٩/٨/٧ تم إعداد مقترح نظام لوازم للشراء الموحد، وبتاريخ ١٦ تشرين أول ٢٠٠٢ صدر نظام الشراء الموحد رقم (٩١) لسنة ٢٠٠٢ من رئاسة الوزراء في الجريدة الرسمية، رقم (٤٥٦٢) لسنة ٢٠٠٢، في نهاية عام ٢٠٠٣، وأعلنت كافة الجهات المشاركة في الشراء الموحد استعدادها للبدء في العمل بنظام الشراء الموحد، وبتاريخ ٢٠٠٤/٧/١٦ صدر قرار رئاسة الوزراء بتعيين مدير عام لدائرة الشراء الموحد، بتاريخ ٢٠٠٤/٨/١٥ تم تفعيل نظام الشراء الموحد للأدوية والمستلزمات الطبية، بناء على قرار مجلس الوزراء، والذي بموجبه تم إنشاء دائرة الشراء الموحد [١].

وقد تم تفعيل أعمال الدائرة بموجب قرار مجلس الوزراء، في جلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٦/٧/١٦، وذلك اعتبارًا من ٢٠٠٦/٨/١، وتتركز مهام الدائرة في شراء الأدوية والمستلزمات الطبية لصالح القطاع الصحي العام، وحسب أحكام المادة (٣) من نظام الشراء الموحد، تعني عبارة الشراء الموحد (شراء الأدوية والمستلزمات الطبية) للجهات المنصوص عليها في المادة (٤) من هذا النظام، وذلك لتغطية احتياجات المملكة من هذه المواد، وبصورة خاصة توفير الأدوية الأساسية، تنص المادة (٤) من نظام الشراء الموحد على ما يلي :

[١] http://images.jordan.gov.jo/wps/wcm/connect/gov!!894

(تسري أحكام هذا النظام على جميع عمليات الشراء الموحد، الذي تقوم به وبصورة موحدة وزارة الصحة، ومديرية الخدمات الطبية الملكية، ومستشفيات الجامعات الأردنية الرسمية، وأي جهة أخرى يوافق عليها المجلس)، وقد انضم حاليًا مركز الحسين للسرطان للاستفادة من خدمات الشراء الموحد، وورد في تقرير ديوان المحاسبة توصية لإنشاء جهة واحدة تقوم بشراء الأدوية في القطاع العام [١].

الفرع الثالث

أحكام محكمة العدل العليا في العطاءات [٢].

لا يخالف القانون إحالة العطاء إلى الجهة المختصة التي حصلت على أعلى النقاط بعد تقييم عرضها فنيًّا وإداريًّا ...، وإن لجنة العطاءات غير مقيدة بالسعر الأقل؛ إذ أنه يجب مراعاة نوع المواد المطلوب تقديمها ومواصفاتها، إضافة إلى أن عرض المستدعية مخالف للمواصفات، وحكمت محكمة العدل العليا بأن : " عقود المناقصة تتم بتوجيه دعوة المناقصين للتعاقد، ويعتبر تقديم العطاء إيجابيًا وإرساء المناقصة قبولًا " [٣].

وحكمت محكمة العدل العليا أيضًا بأن : " من المبادئ التي استقر عليها الفقه والقضاء أن حق الطعن في قرار إحالة أي عطاء على أي مقاول، إنما ينحصر في الذين اشتركوا في العطاء وقدموا العروض، ذلك لأن هؤلاء هم الذين تكون لهم صفة أو مصلحة في الطعن، أو طلب إلغائه " [٤].

وفي حكم لمحكمة العدل العليا الأردنية " اعتبرت قرار لجنة العطاءات باستبعاد أي عرض لمخالفة شروط العطاء هو قرار سليم، ومتفق مع أحكام القانون، ذلك أن من أول

---

[١] صدر نظام الشراء الموحد رقم (٩١) لسنة ٢٠٠٢، بتاريخ ١٦ تشرين أول ٢٠٠٢ , صدر في الجريدة الرسمية، العدد (٤٥٦٢)، لسنة ٢٠٠٢ .

[٢] د. نعمان الخطيب، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها محكمة العدل العليا في خمسة وعشرين عامًا من ١٩٧٢ – ١٩٩٧، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠١، ص ٥٠٤ – ٥١٧ .

[٣] حكم عدل عليا أردنية، رقم٧٦/٨١، العدد (٧، ٨)، ١٩٧٧، ص٩٦٣ .

[٤] حكم عدل عليا أردنية، رقم ٨١/٥٨، العدد (١١)، ١٩٨١، ص ١٨٤٦ .

واجبات لجنة العطاءات احترام شروط العطاء، التي وضعت حفاظًا على المصلحة العامـــة، أو استبعاد أي عطاء مخالف لتلك الشروط ... " [١].

وفي حكم آخر لمحكمة العدل العليا تنص المادة التاسعة من نظام اللوازم رقم (٣٢) لســنة ١٩٩٣، " على أن يراعى في عمليات الشراء الحصول على أجود اللوازم، وبأفضل الأســعار والشروط ... " [٢].

" وإذا كانت القوة القاهرة وفعل المتعاقد يمكن أن ترتب بعض الآثــار، وعلـــى الأخــص إعفاء أحد أطراف العقد من تنفيذ التزاماته، فإن هذه الآثار لا تترتب تلقائيًا إلا بعد إجــراءات معينة وفقًا للشروط التعاقدية " [٣].

---

[٥] حكم عدل عليا أردنية، رقم ٩٤/٢٤٣، العدد (١، ٢)، ١٩٩٥، ص ١٧٠ .

[١] حكم عدل عليا أردنية، رقم٩٤/١٤٦، العدد (١، ٢)، ١٩٩٥، ص ١٦٠ .

[٢] د. عبد الفتاح أبو الليل، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٣١ .

المبحث الرابع

استراتجية مكافحة الفساد (الوسائل والإجراءات)

أثبت المجتمع الدولي حاجته الماسة واهتمامه بمكافحة الفساد، من خلال إنشائه لمؤسسات متخصصة مختلفة لمكافحة الفساد بمختلف أنواعه؛ لأن آثاره على التنمية الاقتصادية تتجاوز الحدود الإقليمية للدول، وأصبح يصيب عصب الاقتصاد الدولي، ويشغل المجتمعات الدولية، وواكبت الدول العربية الركب العالمي في مكافحة ظاهرة الفساد، وظهر ذلك واضحًا من خلال إنشاء جمعيات ومنظمات على المستوى العربي، ومما تجدر الإشارة إليه أن مكافحة الفساد على المستوى العالمي لم تظهر نتيجة الرغبة الأمريكية، كما يدعي المعارضون أبد الدهر، نتيجة عدم اطلاعهم أو تجاهلهم أو جهلهم بوجود اتفاقيات دولية وإقليمية لمكافحة الفساد ترسخت حسب تواريخ تصديقها قبل أحداث ١١ سبتمبر ٢٠٠١، وإن آليات المكافحة تشكل عناصر أساسية في استراتيجية مكافحة الفساد الإداري، وتمثل الاستراتيجية كافة الإجراءات والنشاطات، أخذًا في الاعتبار القيم الإدارية والبيئية، لذلك فإن أغلب مؤسسات مكافحة الفساد الإداري تضع استراتيجية معينة لمكافحة حالات الفساد الموجود، وتبنى هذه الاستراتيجية على الشمولية والتكامل لمكافحة هذه الظاهرة [١].

وحددت منظمة الشفافية الدولية خمسة مجالات رئيسة لمكافحة الفساد؛ وهي [٢]:

١ – القيادة .

٢ – البرامج العامة .

٣ – الوعي العام .

٤ – إعادة التنظيم الحكومي .

٥ – إنشاء مؤسسات وطنية لمكافحة الفساد .

وسوف تكون دراستنا لهذا المبحث مقسمة على المطالب التالية :

---

[١] Hill, R, jonez. balkin. Administrative corruption. Strategic management journal No. 4. 2006.

[٢] د. نادر فرجاني، تصدير مكافحة الفساد مطلب أساسي للتنمية الإنسانية في الوطن العربي، منظمة الشفافية الدولية، تحرير وإصدار المركز اللبناني للدراسات، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٢٦ .

المطلب الأول

هيئات ومؤسسات مكافحة الفساد

أشار الدكتور/ **حمدي عبد العظيم** إلى المؤسسات الدولية المعنية بمكافحة الفساد على المستوى الدولي، والتي تمثلت فيما يلي [1]:

أ. هيئة الأمم المتحدة .

ب. الاتفاقيات الدولية وهي اتفاقية منع الإيجار بالبشر والقوادة بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (٣١٧/د/٢٤)، والاتفاقية الدولية بشأن العقاقير المخدرة عام ١٩٦١، والاتفاقية الدولية بخصوص المواد المؤثرة على العقل لعام ١٩٧١، والاتفاقية الدولية لمنع ومعاقبة الإرهاب، الذي يأخذ صور الجرائم ضد الأشخاص ١٩٧١ .

ج. منظمة الشرطة الجنائية الدولية (الإنتربول) .

د. منظمة الشفافية الدولية .

هـ. اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومحاربته التي اعتمدها رؤساء دول وحكومات الاتحاد الإفريقي في ٢١ تموز ٢٠٠٣ .

و. التعاون العربي من خلال مجلس وزراء الخارجية العرب، والمكتب العربي لمكافحة الجريمة، والمكتب العربي للحماية المدنية والإنقاذ، والمكتب العربي للإعلام الأمني .

ويضيف الباحث اتفاقيات ومؤسسات حديثة خاصة لمكافحة الفساد، مثل :

أ. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية .

ب. الاتفاقية المشتركة بين البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد ١٩٩٦ .

ج. اتفاقية مكافحة الفساد بين موظفي الجماعات الأوربية، التي اعتمدها مجلس الاتحاد الأوربي في ٢٥ أيار ١٩٩٧ .

د. اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، التي اعتمدتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في ٢١ تشرين الثاني ١٩٩٧ .

هـ. بروتوكول اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد ستراسبورغ ١٩٩٩ .

---

[1] د. حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، مرجع سابق، ص ٨٦ .

و. اتفاقية محاربة رشوة موظفي القطاع العام الأجانب فيما يتعلق بالمعاملات التجارية في المجال الدولي، التي أصبحت سارية المفعول عام ١٩٩٩ .

ز. المنظمة العربية لمكافحة الفساد .

ح. صندوق النقد الدولي (IMF) .

ط. صندوق النقد الدولي والبنك الدولي (WB) .

ي. برنامج تطوير إدارة الحكم في البلدان العربية (POGAR) .

ك. منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، وهي الفرع للمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد .

ل. المنتدى الاقتصادي العالمي (World Economic Forum)، من المؤسسات الدولية الفاعلة، التي تبنت مقاييس لبيان الفساد في المؤسسات الدولية .

م. غرفة التجارة الدولية (ICC) .

ص. وسائط الإعلام والمجتمع المدني، يعمل كل منها على تعزيز المطالبة بإمكانية المساءلة الدولية والإقليمية والوطنية عن الفساد .

ويرى الأستاذ المحامي **طاهر حكمت** وجوب توافر عدة وسائل لمكافحة الفساد على صعيد العمل الدولي؛ وهي [١]:

١ - تطوير التعاون الدولي لمكافحة الفساد بصورة اتفاقية لتسليم المجرمين، وتطوير إجراءات تساعد على حصر الفساد، وتحسين وسائل الكشف عنه .

٢ - تطوير التعاون الدولي في الحقول القضائية والمالية والمصرفية لتسهيل إجراءات استقصاء الفساد .

٣ - عمل ندوات إقليمية والقيام بالأبحاث والدراسات لتحديث تقنيات مكافحة الفساد .

٤ - حث المؤسسات الدولية لتلعب دورًا رئيسًا في الحرب ضد الفساد، من خلال دعم الإصلاحات الديمقراطية والاقتصادية والحكم الصالح ... إلخ .

---

[١] مقالة : طاهر حكمت، مجلة المحامي الفكر القانوني، العدد (١)، عمان، السنة الأولى، ١٩٩٦، ص ١١ .

المطلب الثاني

الإجراءات الدولية لمكافحة الفساد

وفي حقيقة الأمر إن الاهتمام العالمي بمعالجة الفساد ظهر جديًّا بعد قيام الدول الصناعية الممثلة في المنظمة الاقتصادية للتعاون والتنمية (OECD) في عام ١٩٩٤، واتخذت توصيات تهدف إلى القضاء على رشوة المسئولين خارج حدود الدولة فيما يتعلق بالمعاملات التجارية؛ لأن الفساد يشوه مبدأ المنافسة الشريفة في المعاملات التجارية في المجال الدولي، ومن الإجراءات للحد من الفساد ما يلي [١]:

١ – أن تكون عملية اختبار الموظفين أو الوكلاء العاملين على أساس الكفاءة الفنية والعلمية تتناسب مع العمل المراد القيام به، مثل اختيار أفضل المحاسبين أو المهندسين أو الخبراء، ويمكن أن تضحي المؤسسة ببعض القدرات الفنية للحصول على المزيد من الموظفين الأمناء الذي يمكن الاعتماد عليهم .

٢ – مراجعة سجل الموظفين بحثًا عن دلائل للعثور على سوء سلوك سابق، وقام علماء النفس بتطوير اختبارات لقياس الأمانة، مثل مقياس ريد للمعلومات والاتجاهات الجديرة بالثقة، للتنبؤ بالاستقامة في العمل بأسلوب ناجح .

٣ – اختبار الأسس المتاحة لغربلة الموظفين لمعرفة عدم انقيادهم خلف الإغراءات، والتأثير على كفاءتهم الفنية .

٤ – التركيز على مكافآت للوظيفة الدولية تتناسب مع الظروف المعيشية للدولة التي يمارس عمله فيها؛ لأن الدخل الفاسد قد يحل محل الدخل الشرعي للموظف [٢].

٥ – اعتماد التفتيش المفاجئ غير المعلن على نشاطات الوظيفة الدولية للتأكد من أدائها، وقال أستاذ الإدارة العامة رالف برابنتي : " إن وسائل التحليل العلمي الدقيق لسير العمل والتفتيش الصارم، الذي لا هوادة فيه على تدفق العمل ... من قبل فرق التفتيش

---

[١] D.J. Cherrington, "The Role of Management in Reducing Fraud", Financial Executive 49, (March 1981), P.P. 23 - 24.

[٢] روبرت كليتجارد، السيطرة على الفساد، مرجع سابق، ص ١١٠.

المتجولة عالية الكفاءة من المحتمل أن تكون هي أكثر الوسائل العلمية فعّالة في التعامل مع الفساد "[1].

وقالت أستاذة القانون والسياسة سوزان روز أكرمان، في مسألة الحد من الفساد في الأعمال الدولية : " ينطوي الفساد على بائع ومشتر، ولا يمكن وصفه بأنه مستورد من مؤسسات شريرة ومتعددة الجنسية إلى بلاد نامية بريئة، بل على العكس من ذلك، إن الفكرة القائلة بأن حضارة تقديم الهدايا والمحسوبيات في بعض البلدان تدفع الشركات المتعددة الجنسية إلى إظهار حساسيتها الحضارية بدفع الرشاوى، هي فكرة غير مقنعة "[2].

ويرد الباحث على البند الأول بأن هناك تناقضًا واضحًا، وفي نفس الكتاب للدكتورة/ سوزان صفحة (١١)، عندما قالت : " تعتبر الفروقات الحضارية والأخلاقية مؤشرات ضعيفة، وغير متعمدة في تحليل الفساد " .

وإن جهود مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية والنزاهة في الدول العربية تسير بخطى ثابتة، وتعكس تزايد الاهتمام بخطورة وأبعاد وانعكاسات الفساد في الدول العربية، إلا أن هذه الجهود تحتاج إلى أبحاث متعمقة ودراسات منهجه، ولذلك خير وسيلة لمكافحة الفساد هي دراسة وتشخيص عوامله وأسبابه وانعكاساته، لوضع برامج ذات كفاءة للحد من الفساد، وأن يشمل الإصلاح العوامل الهيكلية في الإدارة وأسلوب المساءلة الجاد المخلص .

ولذلك فإن الحد من الفساد يتطلب استراتيجية شاملة من الناحية السياسية والاقتصادية والإدارية، وإشراك المجتمع المدني في اعتماد وتوسيع دائرة الرقابة والمساءلة، من خلال تفعيل دور السلطات التشريعية، ولا يمنع من قيام البرلمانيين الدوليين بتعزيز دورهم الرقابي بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني من ناحية، ووضع القواعد والضوابط للإصلاح الإداري والمالي لعدم تداخل الوظيفة الإدارية مع ممارسة النشاط التجاري والمالي من ناحية أخرى .

على أنه يجدر التنبيه إلى أن اتفاقية مكافحة الفساد اشترك في أعمالها التحضيرية التمهيدية أكثر من ١٢٠ دولة، بالإضافة إلى العديد من ممثلي المنظمات الدولية والحكومية والأهلية، أثّر ذلك في التناغم والتناسق بشكل أفضل لتفعيل الحد من الفساد، وذكر المندوب

---

[1] روبرت كليتجارد، السيطرة على الفساد، مرجع سابق، ص ١١٧ .

[2] د. سوزان روز إكرمان، الفساد والحكم، مرجع سابق، ص ٣٢٦ .

الأردني أثناء عملية التفاوض أنه وجد أن القانون الأردني يغطي كافة هذه الجرائم، مما سهل علينا المصادقة على الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد؛ فلم تواجهنا أية مشكلة قانونية من أجل المصادقة عليها .

وعند مراجعة نصوص الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد وجدت أنها قدّمت مجموعة من المعايير والقواعد القانونية، التي يمكن أن تطبقها الدول في نظمها الداخلية لمكافحة الفساد، وهذا ما ذهبت إليه المملكة الأردنية الهاشمية، وسيتم إيضاح ذلك في مقام لاحق .

وإن من الأسس الهامة التي تقوم عليها مكافحة الفساد على المستوى العالمي، ما استشفَّ من الندوة المغلقة، التي عقدت تحت اسم " رؤى مصرية في قضية الفساد "، في ٢٧ مارس/آذار ٢٠٠٣؛ حيث أقرّت العديد من المبادئ لمكافحة الفساد؛ منها [١]:

١ - وضع القوانين أو ما يسمى على المستوى الدولي الاتفاقيات، وفرض احترامها، وتوفر ذلك من خلال إقرار الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، والتي يتوجب على الدول فرض احترامها لتكون ذات قيمة على المستوى الدولي .

٢ - السماح للهيئات المستقلة ذات الصبغة المدنية بالعمل على مكافحة الفساد، وإعطائها حق الوصول إلى المعلومات المطلوبة .

٣ - تخفيف الإجراءات والتعقيدات البيروقراطية، التي تشكل مرتعًا خصبًا لأعمال الفساد .

٤ - أن تكون أجور الموظفين في المراكز العليا أكثر من أجور الموظفين التابعين لهم في المناصب الدولية .

٥ - أن يتم تغليظ العقوبات ومضاعفتها على الفاسدين، حتى تكون رادعة لمن تسوّل لهم أنفسهم بارتكاب مثل تلك الجرائم، وأعتقد أن أفضل العقوبات الرادعة تكون من خلال التشهير بالفاسدين على المستوى الإعلامي، وألا لا تبقى المعلومات حبيسة الملفات السرية .

٦ - تطوير وتعديل نظام البورصات العالمية، من خلال وضع أنظمة قانونية صارمة لمراقبة عمليات التداول بالعملات في الأسواق العالمية .

٧ - العمل على ترسيخ الشفافية والمساءلة .

---

[١] سلسلة رؤى مصرية لتحولات عالمية، مرجع سابق، ص ٦٠ .

ولكن يعتبر من معوقات محاربة عمليات الفساد ما يلي :

١ – الاختلاط والتشابك في المجالات السياسية والاقتصادية والمالية والأيديولوجية على المستوى الدولي .

٢ – الازدواجية في السيطرة على المؤسسات والهيئات الدولية الضخمة من قبل معسكرات القوى العالمية .

٣ – اختلالات موازين القوى على المستوى العالمي، وهناك عصابات قد تفوق قوتها الدول؛ مثل قراصنة الصومال، الذين يعيثون فسادًا في المياه الإقليمية الصومالية، أين الحكومة ؟

ومن أساليب المكافحة التي اعتمدتها الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، والتي اتضحت معالمها في المادتين (٦٠، ٦١)، من حيث المكافحة المعلوماتية، ما يلي :

١ – جمع المعلومات المتعلقة بالفساد، وبالتشاور مع الخبراء المختصين .

٢ – تبادل وتقاسم المعلومات المفيدة والمجدية لمنع الفساد ومكافحته بين الدول، من خلال المنظمات الدولية والإقليمية المختلفة، وإجراء تقييمات لفعالية تلك السياسات وكفاءتها .

٣ – تحليل المعلومات من خلال تطوير الإحصاءات والخبرة التحليلية بشأن الفساد، وتقاسم تلك الإحصاءات والخبرة التحليلية والمعلومات فيما بينها؛ بغية إيجاد معايير ومنهجيات مشتركة قدر الإمكان، وتحلل كل دولة اتجاهات الفساد السائدة داخل إقليمها، وكذلك الظروف التي تُرتكب فيها جرائم الفساد .

٤ – وضع تدابير فعّالة لمنع الفساد وكشفه والتحقيق فيه، أو المعاقبة عليه ومكافحته، بما في ذلك استعمال أساليب جمع الأدلة والتحقيق .

٥ – بناء القدرات في مجال صوغ وتخطيط سياسة استراتيجية لمكافحة الفساد .

٦ – تدريب السلطات المختصة على إعداد طلبات بشأن المساعدة القانونية المتبادلة تفي بمتطلبات الاتفاقية .

٧ – تقييم وتدعيم المؤسسات وإدارة الخدمات العمومية، وإدارة الأموال العمومية، بما في ذلك المشتريات العمومية والقطاع الخاص .

٨ – منع ومكافحة إحالة عائدات الأفعال المجرّمة، وفقًا لهذه الاتفاقية وإرجاع تلك العائدات .

٩ – كشف وتجميد إحالة عائدات الأفعال المجرّمة .

١٠ – مراقبة حركة عائدات الأفعال المجرّمة .

١١ – التدريب على تطبيق اللوائح الوطنية والدولية وعلى اللغات .

المطلب الثالث

علاج الفساد في التشريع الإسلامي

قدّم التشريع الإسلامي نماذج متعددة لمعالجة الفساد، بالاستناد إلى القرآن الكريم والسنة النبوية وإجماع علماء الأمة والقياس، واعتمد الخلفاء والولاة المسلمين للحد من هذه الظاهرة على استراتيجية، من خلال الأساليب والإجراءات، واعتماد أسلوبي الترغيب والترهيب؛ كالتالي [1]:

١ – أسلوب الترغيب من خلال اعتماد الحوافز المادية والمعنوية، كما يلي :

أ. الحوافز المادية تكون من خلال توفير الأجر المناسب والسكن الملائم والاهتمام بجميع الأمور، التي تشعر الموظف بالأمان المعيشي، لتزيد من ولائه للعمل وتعزيز روح العمل وتوفير الاستقرار .

ب. الحوافز المعنوية تكون من خلال تبشيرهم بنيل رضى الله سبحانه وتعالى، والفوز بالجنة دار الخلود، وليكونوا مثلًا القدوة الحسنة يضربها الموظف لتابعيه لاقتفاء أثره، وخير مثال ما قدمه عمر بن عبد العزيز، الذي اعتمد شعار" لا احتجاب على الناس، لا مفاضلة بينهم، بل مساواة قاطعة، لا محسوبية " [2].

---

[1] أحمد أبو سن، استخدام أساليب الترغيب والترهيب في مكافحة الفساد الإداري، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، مجلد ١١، العدد (٢١)، الرياض، ١٤١٧هـ، ص ٩٧، ١٠٦ .

[2] عبد الرحمن الهيجان، استراتيجيات ومهارات مكافحة الفساد الإداري، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، المجلد ١٢، العدد (٢٣)، ١٤١٨هـ، ص ٣١ .

٢ - أسلوب الترهيب :

من خلال اعتماد الرقابة الذاتية والرقابة الخارجية، كما يلي :

أ. الرقابة الذاتية، تكون من ذات الموظف، من خلال الخوف من الله عز وجل، والحرص على تطبيق أوامره والبعد عن نواهيه، مما يؤدي إلى صيانة النفس عن الانحراف، ووقايتها من الانزلاق في منحدرات الفساد .

ب. الرقابة الخارجية، اهتم الإسلام بضرورة توافر الرقابة الإدارية من السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، وذلك كون النفس البشرية متقلبة بين الضعف والقوة .

ويتمثل العلاج في التشريع الإسلامي حسب طرح الدكتور/ **أسامة عبد السميع**، فيما يلي [١]:

١ - امتناع المفسدين عن الإتيان لجرائم الفساد، من خلال تأنيب ضميرهم وشعورهم بحرمته .

٢ - التعريض بالمفسد، سواء كان ذلك بالقول أو الفعل .

٣ - أن يتم الإبلاغ عن المفسد إلى السلطات المختصة .

٤ - العلانية في تنفيذ العقوبات .

٥ - التوعية العامة للجماهير بمخاطر الفساد .

٦ - مراقبة أفعال الفساد من السلطة المختصة .

الإبلاغ والتعريض والعلانية للمفسد :

لم يخفِ التشريع الإسلامي الوسائل الوقائية والعلاجية للمفسد، من خلال القيام بالإبلاغ عنه والتشهير والعلانية لفضح تصرفاته عند إيقاع العقوبة بحقه، وسيتم إيضاحها وفق الفروع التالية :

الفرع الأول

التبليغ عن المفسد

---

[١] د. أسامة السيد عبد السميع، الفساد الاقتصادي وأثره على المجتمع، مرجع سابق، ص ٧١ .

يمكن أن يكون التبليغ شفاهة أو كتابة، ويجوز إخفاء اسمه لعدم تعرضه للأذى، ولكن يجب التأكد من مصداقية التبليغ، وقد حكم الرسول ﷺ بالشاهد مع يمين صاحب الحق، وعن على بن أبي طالب ﷺ قال : " قضى رسول الله ﷺ بشهادة رجل واحد مع يمين صاحب الحق "، وثبت أن كثيرًا من الصحابة اعتمدوا شهادة رجل واحد؛ منهم عمر بن الخطاب وعلي بن أبي طالب ﷺ وغيرهما [١].

وجوّز الفقهاء الحكم بشهادة الشاهد بلا حلف يمين في شهادته برؤية هلال شهر رمضان، وشهادة أهل الخبرة والطب، ولا يعتبر الإبلاغ عن المفسد من قبيل السباب أو الغيبة، بل هو مباح؛ لأن الهدف منه هو تحقيق مقاصد مشروعة، وذكر بهز بن حكيم عن أبيه عن جده قال : خطبهم رسول الله ﷺ فقال : " حَتَّى مَتَى تَرْعَوْنَ عَنْ ذِكْرِ الفاسق ! اهْتِكُوهُ حتَّى يحذرَه النَّاُس "، ومتى ترعون تعني متى تسكتون [٢].

واستقر رأي العلماء على أن الإبلاغ عن المفسد بالغش والرشوة لا يعد من قبيل الغيبة والنميمة المحرمة، لا بل هو من الغيبة المباحة؛ لأن الهدف من حالة الإبلاغ عن المفسد هو المحافظة على مصلحة الأمة والأفراد وأموال العامة، والاحتراز من المفسدين [٣].

ولذلك فقد أجازت الشريعة الإسلامية التبليغ عمن يرتكبون الأفعال الفاسدة، ولا يعتبر فعل المبلغ من قبيل الغيبة والنميمة، لا بل يعتبر من الغيبة المباحة لذكر مساوئ المفسد، أمام السلطات، ولأن مثل هذه الجرائم لا ترتكب في العلانية، ويكتشفها الشخص بمحض الصدفة أو الخبرة .

حماية المبلّغين :

أشارت المادة (٣٣) من الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد إلى حماية المبلغين، من خلال قيام الدول الأطراف بإدخال تدابير مناسبة في أنظمتها الداخلية لحماية من يبلغ السلطات وبحسن

---

[١] ابن إسحاق الإسفراييني، مسند أبي عوانه، تحقيق : أيمن بن عارف الدمشقي، الجزء الرابع، حديث رقم٦٠١٧، دار المعرفة، بيروت، ١٩٩٨، ص ٥٧ .

[٢] أبو القاسم سليمان بن أحمد الطبراني، المعجم الأوسط، الجزء الرابع، حديث رقم ٤٣٧٢، دار الحرمين، القاهرة، ١٤١٥هـ، ص ٣٣٩ .

[٣] د. أسامة السيد عبد السميع، الفساد الاقتصادي وأثره على المجتمع، مرجع سابق، ص ٨٦ .

نية عن أفعال تتعلق بوقائع مجرمة في الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد من أي معاملة لا مبـــرر لها من قبل الغير .

وإذا كان من يتجنب الفساد في الشريعة الإسلامية له أجر مائة شهيد؛ فما هو أجــر مــن يرى الفساد ويبلغ عنه ؟ وما هو أجر من يرى الفساد ولا يبلغ عنه ؟

الفرع الثاني
التعريض بالمفسد

ويكون التعريض بالكلام؛ حيث يفهم السامع مراده من غير تصريح، وعن فاطمـــة بنــت قيس رضي الله عنها قالت : " أتيت إلى الرسول ﷺ فقلت : إن أبا جهم ومعاويـــة خطبـــاني؛ فقال رسول الله : ﷺ أما معاوية فصعلوك لا مال له، وأما أبو جهم فلا يضـــع العصـــا عـــن عاتقه، ثم قال لها انكحي أسامة " [١].

الفرع الثالث
العلانية بالمفسد

الغرض من العلانية في التشريع الإسلامي حتى امتناع الشخص المفسد من الإقدام علـــى الفعل، حينما يعلم أن العقوبة ستقام عليه أمام مرأى من الناس، وحتى تكون زاجرة لغيره عنـــد إقامة الحد عليه، وهذا ما يسمى في القانون الردع العام .

وقد تكون العلانية مباشرة أو غير مباشرة، على النحو التالي :

١ – العلانية المباشرة :

وهي ما نصت عليها الآيات القرآنية مباشرة، أو ما ورد في السنة النبوية، ووضعت لهـــا العقوبات المحددة .

أ – ما ورد في القرآن الكريم من علانية مصداقًا لقوله تعالى : الزَّانِيَةُ وَالزَّانِي فَاجْلِدُوا كُلَّ وَاحِدٍ مِّنْهُمَا مِائَةَ جَلْدَةٍ وَلَا تَأْخُذْكُم بِهِمَا رَأْفَةٌ فِي دِينِ اللَّهِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ

[١] أحمد بن علي بن شعيب أبو عبد الرحمن النسائي، سنن النسائي، مرجع سابق، ص ٧٥ .

﴿وَلْيَشْهَدْ عَذَابَهُمَا طَائِفَةٌ مِّنَ الْمُؤْمِنِينَ﴾ [1]، نلاحظ أنه ورد في الآية الكريمة : ﴿وَلْيَشْهَدْ عَذَابَهُمَا﴾، وتعني العلانية أمام الناس لتحقيق الردع للعموم .

ب – ما ورد عن عبد الله بن عباس ﷺ قال : قال عمر ﷺ : " **ألا** وإن رسول الله ﷺ قد رجم ورجمنا معه " [2]، وكذلك يستفاد من هذا الحديث أن الرجم كان أمام مرأى من الناس، وليس في ركنٍ مستور .

٢ – العلانية غير المباشرة :

وهي ما يستفاد من المعنى العام للنص الشرعي كقوله تعالى : ﴿وَلَكُمْ فِي الْقِصَاصِ حَيَاةٌ يَا أُولِي الْأَلْبَابِ لَعَلَّكُمْ تَتَّقُونَ﴾ [3].

نلاحظ شمولية أحكام الشريعة الإسلامية لمكافحة الفساد، كما ورد في الفصل التمهيدي، واعتَمَدَت على الجانبين : الوقائي، من حيث النص على الآيات والأحاديث، التي تبين الآثام التي تلحق بالشخص المفسد، وما سيئول إليه فعله، إذا ما تم اكتشاف فعلته من ناحية، والعلاجي، من حيث فرض العقوبات الصارمة، والتي لا يوجد فيها محاباة من ناحية أخرى، حتى أن الرسول ﷺ قال : **" والله لو أن فاطمة بنت محمد سرقت لقطعت يدها "** .

حماية الشهود والمبلغين والخبراء والضحايا :

نصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لعام ٢٠٠٠، في المادة (٢٤) على حماية الشهود، من خلال ما يلي [4]:

١ – تتخذ كل دولة طرف تدابير ملائمة في حدود إمكانياتها لتوفير حماية فعالة للشهود الذين يدلون في الإجراءات الجنائية بشهادة بخصوص الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، وكذلك

---

(٢) سورة النور، آية : (٢) .

(١) عبد الله بن علي بن جارود أبو محمد النيسابوري، المنتقى من السنن المسندة، مكتبة الكتب الثقافية، بيروت، ١٩٨٨، ص ٢٠٦ .

(٢) سورة البقرة، الآية : (١٧٩) .

(٣) وثيقة الأمم المتحدة A/RES/55/5 بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة، ٢٥، الدورة الخامسة والخمسون، المؤرخ في ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠ .

للمزيد انظر الموقع الالكتروني :

http://www1.umn.edu/humanrts/arab/CorgCRIME.html

لأقاربهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم، حسب الاقتضاء، من أي انتقام أو ترهيب محتمل .

٢ – يجوز أن يكون من بين التدابير المتوخاة في الفقرة (١) من هذه المادة، ودون مساس بحقوق المدعى عليه، بما في ذلك حقه في الضمانات الإجرائية؛ ومنها :

أ. وضع قواعد إجرائية لتوفير الحماية الجسدية لأولئك الأشخاص، كالقيام مثلًا بالقدر اللازم والممكن عمليًا، بتغيير أماكن إقامتهم، والسماح عند الاقتضاء بعدم إفشاء المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن وجودهم أو بفرض قيود على إفشائها .

ب. توفير قواعد خاصة بالأدلة تتيح الإدلاء بالشهادة على نحو يكفل سلامة الشاهد، كالسماح مثلًا بالإدلاء بالشهادة باستخدام تكنولوجيا الاتصالات، ومنها مثلًا وصلات الفيديو أو غيرها من الوسائل الملائمة .

وتنظر الدول الأطراف في إبرام اتفاقات أو ترتيبات مع دول أخرى، بشأن تغيير أماكن إقامة الأشخاص المذكورين في الفقرة (١) من هذه المادة، وتنطبق أحكام هذه المادة كذلك على الضحايا، من حيث كونهم شهودًا .

ونحت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣، منحى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لعام ٢٠٠٠ لحماية الشهود والخبراء والضحايا في المادة (٣٢) [(١)]، من خلال قيام كل دولة طرف باتخاذ تدابير مناسبة، وفقًا لنظامها القانوني الداخلي، وضمن حدود إمكانياتها، لتوفير حماية فعّالة للشهود والخبراء، الذين يُدلون بشهادة تتعلق بأفعال مجرّمة، وفقًا لهذه الاتفاقية، وكذلك لأقاربهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم عند الاقتضاء، من أي انتقام أو ترهيب محتمل، يجوز أن تشمل التدابير المتوخّاة لحماية الشهود والخبراء والضحايا من هذه المادة، ودون مساس بحقوق المدعى عليه، بما في ذلك حقه في محاكمة الأصول، وفق الإجراءات التالية :

أ – إرساء إجراءات لتوفير الحماية الجسدية لأولئك الأشخاص، كالقيام مثلًا بالقدر اللازم والممكن عمليًا، بتغيير أماكن إقامتهم والسماح عند الاقتضاء بعدم إفشاء المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن تواجدهم، أو بفرض قيود على إفشائها .

[(١)] الجريدة الرسمية الأردنية، العدد (٤٦٦٩)، ٢٠٠٤، ص ٣٧٢٠ .

ب – توفير قواعد خاصة بالأدلة تتيح للشهود والخبراء أن يدلوا بأقوالهم على نحو يكفل سلامة أولئك الأشخاص، كالسماح مثلًا بالإدلاء بالشهادة باستخدام تكنولوجيا الاتصالات، مثل وصلات الفيديو أو غيرها من الوسائل الملائمة .

وتنظر الدول الأطراف في إبرام اتفاقات أو ترتيبات مع دول أخرى، بشأن تغيير أماكن إقامة الأشخاص المشار إليهم في الفقرة (١) من هذه المادة، وتسري أحكام هذه المادة أيضًا على الضحايا، إذا كانوا شهودًا، تتيح كل دولة طرف، رهنا بقانونها الداخلي، إمكانية عرض آراء واهتمامات الضحايا، وأخذها بعين الاعتبار في المراحل المناسبة من الإجراءات الجنائية المتخذة ضد الجناة، وفي المادة (٣٣) أشارت إلى حماية المبلّغين؛ بحيث تنظر كل دولة طرف في أن تُدخل في صلب نظامها القانوني الداخلي تدابير مناسبة لتوفير الحماية من أي معاملة لا مسوّغ لها لأي شخص يقوم بحسن نيّة ولأسباب وجيهة بإبلاغ السلطات المختصة بأي وقائع تتعلق بأفعال مجرّمة، وفقًا لهذه الاتفاقية .

ونصّت الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد على حماية المبلغين والشهود والخبراء والضحايا في المادة الرابعة عشرة، من خلال توفير الحماية القانونية اللازمة للمبلغين والشهود والخبراء والضحايا، الذين يدلون بشهاداتهم، وتشمل الحماية أقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم من أي انتقام، من خلال توفير الحماية لهم، وعدم إفشاء المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن تواجدهم، وأن يدلوا بأقوالهم على نحو يكفل سلامتهم عبر استخدام وسائل الاتصالات مثلًا .

المطلب الرابع

استراتيجية مكافحة الفساد

تمهيد :

يقصد بالاستراتيجية المدخل إلى الإصلاح ووجهة النظر التي يجب أن تتبناها الدولة وتهيئ لها كافة الإمكانيات للنجاح، بالاعتماد على الموارد والقدرات والكفاءات المتاحة، ويحتاج بناء الاستراتيجية إلى تقرير نوعية الأهداف التي تتوخى الدولة تحقيقها، ومدى الصعاب التي تعترض تحقيق تلك الأهداف، ويتطلب من الدولة تبني سياسات انفتاحية تقوم

على تعزيز قدرات المؤسسات والأفراد في مختلف المجالات، ومن هنا يجب أن تنطلق الاستراتيجية من خلال ما يلي [١]:

أ – العلاقة بين مواجهة الفساد الإداري من ناحية، والإصلاح الإداري من ناحية أخرى .

ب – ضرورة اكتساب ثقة المواطن في الإدارة، وإثبات القدرة على مواجهة المشكلات .

وليس ثمة مانع من أن يتم تنسيق الجهود الدولية المبذولة لمكافحة الفساد، من خلال فرع الوقاية من الجريمة والعدالة الجنائية " Branch Crime Prevention and Criminal Justice"، من خلال إصدار كتيب خاص يبين الإجراءات الواجب اتباعها لمكافحة الفساد، يقدم للاجتماع الثامن للأمم المتحدة لمكافحة الجريمة والتعامل مع المجرمين [٢].

إذن من أين يجب أن تبدأ استراتيجية مكافحة الفساد ؟ وبذلك تكون نقطة الدخول الأولى من خلال فهم الأسباب الدفينة، والثغرات والحوافز، التي تقتات عليها الممارسات الفاسدة، ويجب بناء الاستراتيجية، من خلال تبني أساليب علمية لإعادة تنظيم وضبط الأعمال التي يمكن أن يحدث من خلالها الفساد على المستويات الدولية والإقليمية والوطنية، وكيفية تبني الدول وجهات النظر، بما تتناسب مع الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وذلك من خلال تطوير التشريعات، والتدريب وتنمية قدرات العاملين في المكافحة، ثم أرى أن الأهم من ذلك هو كيفية تنفيذ تلك التشريعات، التي تم صياغتها للتماشي مع التشريع الدولي، أو أنها ستبقى نصوصًا صماء أعدّ لها المكاتب والطاقم، الذي لا يعلم ما هو المقصود من آلية التنفيذ؛ فالعجز الواضح في الطاقم الإداري يؤدي إلى إجهاض تلك الاستراتيجيات، وكأنك بنيت استراتيجية المكافحة على أسس ذات رمال متحركة .

وأحيانًا يقترن النفوذ السياسي والسلطة بأعمال الفساد؛ فتصبح المكافحة ضربًا من الخيال والاستحالة، ولكن عندما يدعم النفوذ السياسي إجراءات المكافحة، هنا تتجه جهود المكافحة حسب مسارها الصحيح، وفي المجال الدولي هناك منفذين كبار لهم دور محوري في مكافحة الفساد، ولا يخفى على أحد اليوم التطور المعرفي الهائل في العالم، وأن هناك دولًا هي التي

---

[١] د. أحمد حسن رشيد، الفساد الإداري، مرجع سابق، ص ٥٨ .

[٢] هيئة الأمم المتحدة، الفساد في الحكومة، ترجمة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان، ١٩٩٤، ص ٣٥ .

تتولى دفة القيادة لهذا العالم، ثم تتوالى بعدها سلسلة من الإصلاحات في الدول الأخرى، ولذلك سنتناول التدابير والمحاور والأساليب الاستراتيجية لمكافحة الفساد، ضمن الفروع التالية :

الفرع الأول

التدابير الوقائية لمكافحة الفساد

تجدر الإشارة إلى أنه كان للإستراتيجية الأردنية السبق في مكافحة الفساد على المستوى الإقليمي العربي، وأبرزها تأسيس مديرية مكافحة الفساد، قبل ظهور الاتفاقية الدولية بحوالي سبع سنوات؛ حيث تم تشكيل مديرية مكافحة الفساد التابعة لدائرة المخابرات العامة في بداية عام ١٩٩٦، وغيرها من المؤسسات الحكومية سيتم إيضاحها لاحقًا .

وتعتبر التدابير الوقائية وبناء المؤسسات من أهم المعالم الاستراتيجية في مكافحة الفساد، من خلال وضع سياسات وقائية شاملة [١]، والتي من خلالها يتم تعزيز الحكم الرشيد والمساءلة والشفافية، وتعترف معاهدة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بأهمية منع الفساد، وتكرس فصلها الأول الموضوعي لهذه المسألة الموجهة إلى كل من القطاعين العام والخاص، وتشمل التدابير الوقائية مثل إنشاء هيئات مستقلة لمكافحة الفساد للإشراف عليه، وتنسيق تنفيذ سياسات مكافحة الفساد، ونشر المعرفة حول منع الفساد، ووضع مدونات لقواعد سلوك الموظفين العموميين، وتعزيز الشفافية في تمويل الحملات الانتخابية والأحزاب السياسية [٢]، ويجب على الدول أن تسعى إلى إخضاع إجراءات التوظيف والترقية للمعايير الموضوعية، مثل الجدارة والانصاف والأهلية، وبالتالي ضمان أن الخدمات العامة محكومة بمبادئ الكفاءة والشفافية المادة (٧) الفقرة (١)، كما تدعو المعاهدة الدول الأطراف لتعزيز الشفافية والمساءلة في

---

[١] http://www.asiapacificforum.net/about/annual-meetings/14th-jordan2009/downloads/human-rights-andcorruption/UN_Convention_Against_Corruption_Overview_ARABIC.doc

[٢] تجدر الإشارة إلى أن معاهدة الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر البلدان ركزت على منع الفساد في القطاع العام، وإدخال مفهوم " نزاهة " الموظفين العموميين، وتتوقع أن تتخذ كل دولة طرف تدابير لضمان قيام سلطاتها باتخاذ إجراءات فعالة في منع وكشف ومعاقبة فساد الموظفين العموميين، بما في ذلك منح تلك السلطات، ما يكفي من استقلالية لردع ممارسة التأثير غير السليم على إجراءاتها المادة (٩) .

مسائل الإدارة العامة المادة (١٠)، ووضع متطلبات وشروط وقائيــة معينــة، ولاســيما فــي المجالات الحرجة للقطاع العام، مثل السلطة القضائية المادة (١١)، والمشتريات العامة، وإدارة الأموال العمومية المادة (٩)، كما تطلب المعاهدة مــن الــدول الأطــراف تعزيــز مشــاركة المنظمات غير الحكومية والمنظمات المجتمعية بشكل فاعل، فضلًا عن غيرها مــن عناصــر المجتمع المدني، والقيام بحملات إعلامية، وبرامج التعليم لغرض رفع مستوى الــوعي العــام حول مخاطر الفساد، بأفضل الأساليب لمحاربته المادة (١٣)، وقامت الأمم المتحــدة باعتمــاد مدونة دولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين [١]، وإعلان الأمم المتحــدة لمكافحــة الفســاد، والرشوة في المعاملات التجارية الدولية [٢].

ونصت المادة (٩) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية علــى تدابير مكافحة الفساد، وتعتمد كل دولة طرف بالقدر الذي يناسب نظامهــا القــانوني، ويتســق تدابير تشريعية أو إدارية أو تدابير فعالة أخرى، لتعزيز نزاهة الموظفين العمــوميين، ومنــع فسادهم وكشفه والمعاقبة عليه، وتتخذ كل دولة طرف تدابير لضمان قيــام ســلطاتها باتخــاذ إجراءات فعالة لمنع فساد الموظفين العموميين وكشفه والمعاقبة عليه، بما في ذلك مــنح تلــك السلطات استقلالية كافية لردع ممارسة التأثير غير السليم على تصرفاتها [٣].

وتعتمد الإجراءات الوقائية للحد من الفساد؛ لأنه " يتسبب في إحداث الصراع وإطالة أمده، وقد أثبت أنه يعيق، ويشكل عقبة أساسية أمام إعادة الإعمار والازدهار بعد فتــرة الصــراع، وحيث تفشل النظم القانونية في حماية حقوق الجماعات والأفراد؛ فإن مخاطر الصراع الفتــاك العنيف تتزايد، وحيث النخب السياسية تستمر في الثناء على الفساد، ستكون النتيجــة التغييــر

---

[١] قرار الجمعية العامة رقم ٥٩/٥١، المؤرخ ١٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦ .

[٢] قرار الجمعية العامة رقم ١٩١/٥١، المؤرخ ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦ .

[3] http://www1.umn.edu/humanrts/arab/CorgCRIME.html

وثيقة الأمم المتحدة A/RES/55/2، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، اعتمدت في ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠ .

الجذري في السياسة والاقتصاد بواسطة الجماعات المهمشة " [1]، وفي الوقت نفسه؛ حيث تضعف المؤسسات نتيجة للصراع، ويميل الفساد وأشكال الجريمة ذات الصلة إلى إطالة أمد الأزمات الإنسانية إلى ما لا نهاية، وتعرقل الجهود الرامية إلى حفظ السلام، وقد تتسبب دوافع الفساد في إطالة أمد الصراع من قبل الفصائل المتحاربة، كغطاء لتمكينها من نهب الموارد الطبيعية، وسرقة المساعدات الإنسانية أو اقتطاف منافع أخرى من اقتصاد الحرب، وفي مثل هذه الحالات، " فإن الحوافز من أجل السلام قد تتبخر، وتستبدل بسهولة بواسطة فرص جديدة من اقتصاد الحروب " [2].

ومن التدابير الوقائية المؤسسية لمكافحة الفساد [3]:

١ - ضرورة إيجاد بنية من الإجراءات الوقائية الإدارية والسياسية العلاجية مرافقة للإجراءات الوقائية التشريعية، ومراجعة تامة للقرارات الإدارية .

٢ - معالجة المشكلات الناجمة عن تفعيل آليات الرقابة البرلمانية على الإدارة وتطويرها، وتعتبر مكملة لعمل الحكومة، ومن الانتقادات الموجهة إليها أنها غير كافية .

٣ - تأكيد الشعور بالمسئولية العامة ومساءلة الوزراء والعاملين في الخدمات العامة .

٤ - أن يزود القانون الإداري العمل الحكومي بإطار قانوني ضروري للإدارة الحكومية الفعالة، من خلال إسهامه في إبقاء أنشطة الموظفين ضمن السلطة القانونية المعطاة لهم، ومن خلال حماية المواطن من سوء استغلال الموظف لعمله .

---

[1] الجمعية العمومية، مجلس الأمن A/55/985,S/2001/574، تقرير الأمين العام حول منع نشوب الصراعات المسلحة، ٢٠٠١ .

[2] منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، بيان وزراء التنمية ورؤساء الوكالات في الاجتماع رفيع المستوى للجنة المساعدة التنموية، نيسان/إبريل ٢٠٠١، وزارة التنمية الدولية، أسباب الصراع في أفريقيا، ٢٠٠١، مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، S/2001/357، تقرير فريق الخبراء حول الاستغلال غير القانوني للموارد الطبيعية، وأشكال الثروة الأخرى جمهورية الكونغو الديمقراطية، نيسان/إبريل ٢٠٠١، مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة S/2000/992، تقرير بعثة مجلس الأمن إلى سيراليون، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠ .

[3] الفساد في الحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٥ .

الفرع الثاني

محاور استراتيجية لمكافحة الفساد

نتيجة ازدياد الاهتمام الدولي لمعالجة المشكلات الناجمة عن تعاظم ظاهرة الفساد، ظهر العديد من الجهود والمحاور المختلفة للحد من هذه الظاهرة، لذلك أشار الدكتور/ **سليمان عبد المنعم** [1]، إلى ثلاثة محاور استراتيجية، وأوجب أن تكون تلك المحاور متكاملة؛ وهي كما يلي :

١ – محور التجريم والعقاب :

من خلال إدخال وتجريم كافة مظاهر الفساد الجديدة في التشريعات المختلفة الدولية والوطنية .

٢ – محور تفعيل النظام الإجرائي والملاحقة القضائية :

من خلال تحديد كيفية ضبط ومصادرة واسترداد الممتلكات وعائدات الفساد المختلفة .

٣ – محور التعاون الدولي يكون من خلال شقين؛ هما :

الشق الأول : التدابير الوقائية؛ لأن من الواضح أن إيجاد وتعزيز وتطوير تدابير منع الفساد، وتحسين السياسات المختلفة، ونوعية وإرشاد المجتمع، والتركيز على النزاهة والشفافية عمليًّا، سوف يكون لها طيب الأثر في الوقاية من الفساد .

الشق الثاني : التدابير التشريعية باعتماد الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد كمرجع ونقطة انطلاق لتأسيس منظومة من الاتفاقيات والمواثيق والصكوك المختلفة ذات العلاقة، والعمل على مواءمتها مع التشريعات الوطنية للدول .

وتمثلت محاور استراتيجية مكافحة الفساد في الأردن فيما يلي [2]*:*

١. تعزيز قدرات هيئة مكافحة الفساد .

٢. الوقاية من الفساد .

---

[1] د. سليمان عبد المنعم، ظاهرة الفساد دراسة في مدى مواءمة التشريعات العربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ٢٠٠٤ .

[2] الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، ٢٠٠٨/٢٠١٢، هيئة مكافحة الفساد، مطابع وزارة الأوقاف، الأردن، ٢٠٠٩، ص ١٧ .

٣. التثقيف والتدريب والتوعية العامة .

٤. إنفاذ القانون .

٥. تنسيق الجهود لمكافحة الفساد .

٦. التعاون الدولي .

" وإن الغاية الرئيسة للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، تكمن في تقليل الفرص المتاحة لممارسته، من خلال إيجاد إطار عمل إداري وقانوني متطور وفاعل للقطاعين العام والخاص، كما تهدف إلى زيادة فاعلية الجهات المكلفة بمكافحة الفساد والوقاية منه، وتعزيز ثقة المواطنين في مؤسسات الدولة، واحتواء الفساد؛ بحيث لا يشكل عقبة أمام اقتصاد السوق الحر وأمام الحاكمية الرشيدة " [١].

وأشار الدكتور/ **خالد القاضي** [٢]، إلى إستراتيجيات مكافحة الفساد، بأن الحكومات والمؤسسات والهيئات الاجتماعية المحلية، والمنظمات والمؤسسات الدولية وجدت أن علاج ظاهرة الفساد ومحاصرتها لا يمكن حدوثها بدون اعتماد استراتيجية متعددة الجوانب للقضاء عليه، وأن تتضمن الاستراتيجية حلولاً منطقية للأسباب التي أدت إلى تفشيه ونموه في المجتمع، ويجب أن تشمل الاستراتيجية عدة محاور؛ هي :

١ – **المحور الاقتصادي** : من خلال الشفافية الحكومية والمساءلة، كقيد على سلوك القائمين على السلطة، ويتم ذلك من خلال تفعيل الخصخصة وتفكيك الاحتكارات الاقتصادية، وتبسيط اللوائح والضرائب، ودعم آليات الإشراف والتظلم .

٢ – **المحور الإداري** : من خلال القيام بإحداث تغييرات إدارية وإصلاحات في القطاعات العامة واعتماد سياسة التدوير الوظيفي (Jop rotation)، وتحسين أوضاع العاملين وإراحة كبار السن، وإنشاء وحدات رقابية في المؤسسات الحكومية، واعتماد الكفاءة عند الاستخدام والترقية ضمن معايير واضحة وموضوعية لا تعتمد على أساس الولاءات السياسية والحزبية والعشائرية .

---

[١] الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠٠٨/٢٠١٢، المرجع السابق، ص ١١ .

[٢] د. خالد القاضي، مقال : ظاهرة الفساد، الإشكاليات والمواجهة، مجلة أصداء الأمانة، مجلس وزراء الداخلية العرب، القاهرة، جامعة الدول العربية، ٢٠٠٦، ص ٥٨ – ٦٠ .

٣ – **المحور الاجتماعي** : وتتمثل الاستراتيجية هنا في إمكانية إحداث تحول حقيقي في النظام الاجتماعي نحو الديمقراطية، ورفع الحظر والرقابة عن مؤسسات المجتمع المدني، وتعديل القوانين لتكون العقوبة المعنوية والمادية رادعة وصارمة مع المفسدين، وفضح رموز الفساد والتنديد بهم عبر وسائل الإعلام، وخلق رأي عام معارض للفساد داخل المجتمع .

٤ – **المحور السياسي** : يظهر من خلال تعزيز الديمقراطية، من خلال احترام القانون والإبقاء على الحدود بين الدولة والمجتمع، واستقلالية القضاء؛ لأنه هو القادر على الحكم على مشروعية إجراءات السلطتين التشريعية والتنفيذية، ووجود أحزاب سياسية فعالة، والفصل بين السلطات، واحترام حقوق الإنسان المدنية والسياسية، وتعزيز حرية الرأي والتعبير .

وذهبت الدكتورة/ حنان سالم، في مؤلفها ثقافة الفساد في مصر إلى أنه يمكن مواجهة الفساد، من خلال ثلاثة محاور أساسية؛ هي [١]:

١. الشفافية .
٢. المساءلة .
٣. رشاد الحكم .

١ – الشفافية :

يقصد بالشفافية : " حق كل مواطن في الوصول إلى المعلومات، ومعرفة آليات اتخاذ القرار المؤسسي، وحق الشفافية متطلب ضروري، لوضع معايير أخلاقية وميثاق عمل مؤسسي لما تؤدي إليه من الثقة، وكذا المساعدة على اكتشاف الفساد " [٢].

يعتبر مفهوم الشفافية في الإدارة الحكومية هو : " أن تكون الحكومة والأجهزة الإدارية العامة في صندوق من زجاج؛ بحيث يرى الجميع بوضوح ما تقوم به من أعمال، وما تباشره من مهام، وتديره من برامج، وترتبط به من علاقات، والكيفية التي تمارس فيها كل ذلك " [١].

---

[١] د.حنان سالم، ثقافة الفساد في مصر، مرجع سابق، ص ١٧٢ .

[٢] د. عبد العزيز جميل مخيمر، قياس الأداء المؤسسي للأجهزة الحكومية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٠٥ .

وإن الشفافية في القوانين والأنظمة تساعد في إزالة العوائق البيروقراطيـة والروتينيـة، كالتوقيع والتصديقات الكثيرة غير الضرورية وتبسيط الإجراءات، والتوسع في اللامركزية مع وضوح خطط السلطة، وبساطة الهيكل التنظيمي للمؤسسات، وسهولة إيصال المعلومات مـن القمة إلى القاعدة والتغذية العكسية، ووجود تشريعات واضحة وشفافة، يؤدي إلى تنميـة الثقـة العامة لكل فئات المجتمع والحفاظ عليها [٢].

وإذا ما نص القانون على حتمية إلزام الجهات الإداريـة والحكوميـة بالشـفافية، سـوف تستطيع وسائل الإعلام ومؤسسات ومنظمات المجتمع المدني من القيـام بـدورها الرقـابي، وكشف مواضع الخلل، وعندما تتوافر الضمانات الحقيقية لظهور الشفافية الإداريـة تسـتطيع الحد من الفساد الإداري بشكل متسارع وفعّال، وتعتبر الشفافية مرتكزًا للحكم الرشيد ومكافحة الفساد الإداري، وتعتبر العلاقة بين الشفافية والفساد علاقة عكسـية؛ لأن الفسـاد ينمـو فـي مجالات تنعدم فيها الشفافية والمساءلة [٣].

٢ – المساءلة :

تعتبر المساءلة " هي تعبير عن التزام منظمات الإدارة العامة بتقديم حساب عـن طبيعـة ممارستها للواجبات المنوطة بها، بهدف رفع الكفاءة والفعالية لهذه المنظمات، وهـي منظومـة تضم آليات وعناصر لضمان النزاهة والشفافية، والقضاء على الفساد الإداري وتحقيق الصالح العام [١]، وعرّف (Tinda Hammond) عام ١٩٩٩ المساءلة : " إنها وسيلة يمكن للأفـراد

---

[٣] د. علي الشيخ، الشفافية في الخدمة المدنية، الأسبوع العلمي الأردني الخامس، تطور القدرة التنافسية في الأردن، (الجودة، الإنتاجية، الشفافية والمساءلة)، المجلد ٢، الجمعية العلمية الملكية، عمـان، الأردن، ١٩٩٧، ص ٣٧٥ .

[١] د. عبد الشخانبه، الشفافية في الخدمة المدنية، الأسبوع العلمي الأردني الخامس، تطور القدرة التنافسية في الأردن، (الجودة، الإنتاجية، الشفافية والمساءلة)، المجلد ٢، الجمعية العلمية الملكية، عمـان، الأردن، ١٩٩٧، ص ٣٦٢ .

[٢] د. عارف عبد الله، الفساد الإداري، الأسباب والمعالجات، جريدة الصباح، الإثنين ١٨/٦/ ٢٠٠٦ .

[٣] د. عطية حسين أفندي، الإدارة العامة إطار نظري، مداخل للتطوير وقضايا هامة في الممارسة، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٢٢٨ .

والمنظمات من خلالها أن يتحملوا مسئولية أدائهم؛ حيث يؤدي ذلك إلى اطمئنان مـــن يتعامـــل معهم بأن الأمور تجري للصالح العام، وفق الأهداف المرسومة " [١]، وتعالج المساءلة الإدارية مظاهر الفساد الإداري، المتمثلة في الواسطة والمحســـوبية والرشـــوة والتزويـــر، والمحابـــاة ومختلف التجاوزات، وإساءة استعمال السلطة، وكافة المخالفات الخطرة في القطـــاع الإداري العام والخاص، والوصول إلى فعالية المساءلة لا يكون إلا من خلال امتدادها إلـــى الأجهـــزة الحكومية، وألا تقتصر على الالتزام بالقوانين والأنظمة والتعليمات [٢].

وتوجد علاقة وثيقة بين كل من المساءلة والشفافية؛ لأنهما مفهومان مترابطان يساند كـــل منهما الآخر؛ فعند غياب الشفافية تنعدم المساءلة؛ لأن الشفافية تـــوفر الشـــروط والمتطلبـــات الأساسية لإيجاد أنظمة مساءلة فعالة تحقق الهدف بإيجاد حلول مناسبة للمشاكل الإداريـــة مـــن ناحية، وإن وجود نظام مساءلة على مستوى متقدم من الكفاءة والفعالية يساعد علـــى تعزيـــز مفهوم الشفافية من ناحية أخرى [٣].

وتدعم المساءلة والشفافية شرعية الحكومة وسياساتها وقراراتها أمام المجتمـــع، ويتعـــزز إحساس المواطنين بأن لهم اليد العليا على حكوماتهم، وتبسيطيهما يحد من الفســـاد، وتعتبـــرا الخطوة الأولى في الإصلاح الإداري [١].

---

[١] رشا الطراونة، أثر تطبيق الشفافية على مستوى المساءلة الإدارية في الوزارات الأردنية، دراسة ميدانية، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، الأردن، ٢٠٠٨، ص ١٨.

[٢] رشا الطراونة، المرجع السابق، ص ١٩ .

[٣] سهيل أبو طه، الشفافية في أساسيات وأنظمة البنك العربي في الأردن، الأسبوع العلمي الأردني الخامس، تطوير القدرة التنافسية في الأردن، (الجودة، الإنتاجية، الشفافية، المساءلة)، المجلد الثـــاني، الجمعيـــة العلمية الملكية، عمان، الأردن، ١٩٩٧، ص ٢٥١ .

[٤] ليلى مصطفى البرادعي، المساءلة في إطار مفهوم إدارة شئون الدولة والمجتمع، دراسة لدور هيئة الرقابة الإدارية، إدارة شئون الدولة والمجتمع مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، جامعة القاهرة، مصر، ٢٠٠١، ص ٤٠٩ .

٣ – الحكم الرشيد :

الحوكمة الرشيدة عرفها البنك الدولي على أنها : " العمليات والمؤسسات التي تحدد كيفية ممارسة السلطة، والرقابة وإدارة الموارد، من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية "، ومن خصائص الحوكمة الرشيدة ما يلي [١]:

١. المساءلة .

٢. الشفافية .

٣. الكفاءة والفعالية .

وهي قدرة الأجهزة الحكومية على استخدام الموارد المتاحة من برامج وخطط ومشروعات، لتلبية احتياجات المواطنين والتعبير عن أولوياتهم .

٤. المشاركة .

من خلال توفير الوسائل المساعدة للمواطنين على المساهمة في صنع القرارات بطريق مباشر، أو بواسطة ممثليهم في النقابات، أو المنتديات أو الجمعيات أو المجالس المنتخبة، وتحقيق المزيد من الثقة وقبول القرارات السياسية من جانب المواطنين، الأمر الذي يعني توسيع دائرة التنافس على الوظائف العامة، وسهولة تحديد القضايا والمشكلات، والمساهمة في علاجها ذاتيًا، أو بالتعاون مع الأجهزة الحكومية .

٥. الشرعية :

من خلال إسناد قوة الأجهزة الإدارية إلى حكم القانون والعدالة .

٦. الاستجابة :

وترتبط الاستجابة بالشفافية والمساءلة وتوافر الثقة المتبادلة بين الأجهزة الحكومية والمواطنين .

ومن استراتيجيات التنفيذ لمنع الفساد، يجب معرفة من هم المستفيدون والرابحون لمختلف النشاطات غير المشروعة، وكيفية القيام بالجهود المناهضة والتصدي لنشاطاتهم، ولكن السؤال

---

[١] د. حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، الإسكندرية، الدار الجامعية، ٢٠٠٧، ص ٢٦٥ – ٢٦٦ .

الأعم والأخص بتطوير استراتيجية لتنفيذ حملة مناهضة للفساد، ما الذي يمكن قوله حول استراتيجيات تنفيذ هذه السياسيات [١]؟

١ - التمييز بين القضايا الظاهرة والاستراتيجية في محاربة الفساد :

فالعبرة ليست بظواهر الأمور، وإنما بما في بواطن السطور؛ فالقضايا الظاهرة هي البنود والنصوص النظرية، أما القضية الاستراتيجية هي كيفية التنفيذ الواقعي .

٢ - اجمع التأييد السياسي :

من خلال دعم نشاطات مكافحة الفساد، وجعل الآخرين يشعرون بنفوذهم السياسي، وجعل المستفيدين يشعرون بهذه الفوائد مقدمًا، وتحييد نفوذ الخاسرين سياسيًا؛ فالمرء يحصل على التأييد والمساندة بإظهاره لمن يطلب التأييد والمساعدة أنه سيستفيد من المساعدة، وكذلك السياسيون ينبغي تثقيفهم وإطلاعهم على حقيقة كيف أن جهود محاربة الفساد يمكن أن تفيدهم أو تضرهم .

٣ - احمل الجمهور على دعم جهود مكافحة الفساد :

أكثر من الإعلان في وسائل الإعلام والمدارس والمعاهد والجامعات ليعرف الناس أهدافك ونواياك، ولأن الضغط الشعبي والتشهير بالمفسد يعتبر أمرًا حيويًّا في السياسة الخاصة لمحاربة الفساد، ولأن تعاون الجمهور هو المفتاح في كشف النشاطات غير المشروعة، خاصةً إذا اقتنع أنك جاد، من خلال مبدأ " صيد السمكة الكبيرة "، كالقبض على كبار المسئولين، وهذا ما حدث في الأردن، كالقبض على مدير مخابرات سابق في قضية فساد سيتم ذكرها في مقام لاحق .

٤ - حطّم ثقافة الفساد داخل مؤسستك :

يعتمد الفساد على السرية ولا يظهر في الغالب بصورة علنية، ويرى الباحث أن الناس ميالون لعدم الإبلاغ عن قضايا الفساد؛ لأن في ذلك تهديدًا في عيشهم ومعاشهم وأرواحهم أحيانًا .

ولتحطيم ثقافة الفساد هناك جانبان :

أ. إن المسئول الإداري ينبغي أن يقوم بزعزعة مناخ الثقة اللازمة للصفقات الفاسدة .

---

[١] روبرت كليتجارد، السيطرة على الفساد، مرجع سابق، ص ٢٥١ – ٢٥٧ .

ب.ينبغي أن يحارب روح السخرية اللاذعة، ولا يكفي مجرد الكلام، بل مقارنة ذلك بالأفعال .

" وتتعدد الوسائل التي يستخدمها المدير للتأثير على مرءوسيه، تبعًا لتعدد الأسس التي تقوم عليها قوة التأثير، والتي هي الأصل قوة نفسية واجتماعية تستهدف سلوك الأفراد " [(١)].

٥ - التحرك بطريقة إيجابية وبطريقة سلبية :

لأن الاستراتيجية البارعة تعتمد على حوافز إيجابية للقيام بالمهمة على أسس مهنية عالية من ناحية، وفرض العقوبات الصارمة والإجراءات القاسية من ناحية أخرى .

٦ - خلق ترابط بين إجراءات مكافحة الفساد ورسالة المؤسسة الرئيسة :

وهي تلك الإجراءات، التي أكثر ما تكون مرتبطة بصورة طبيعية بأهداف المؤسسة اليومية، وعدم إغفال الحوافز، التي يمكن أن تقدم للموظفين في الفئات الدنيا للسيطرة على الفساد .

٧ - فتش عن الإنسان النظيف وقدم له الدعم والمساندة :

وعلاوة على ذلك؛ فقد تبين أن الفساد أيضًا " عائق خطير لإدارة فترة ما بعد انتهاء فترة الصراع، إذ أن إقامة العدالة، والأمن، وحقوق الإنسان، وسيادة القانون، والحكم الرشيد، هي مفاتيح النجاح لحل الصراع " [(٢)].

الفرع الثالث

أساليب المواجهة والسيطرة على الفساد

ذكرت الدكتورة/ **حنان سالم**، في مؤلفها الصحافة المصرية وقضايا الفساد، أساليب متعددة لمواجهة الفساد؛ ومنها [(٣)]:

١ - تطبيق الديمقراطية الحقيقية .

[(١)] د. نواف كنعان، القيادة الإدارية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩، ص ٩٩ .

[(٢)] مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، تقرير الأمين العام حول بعثة الأمم المتحدة في ساحل العاج المرفوع، وفقاً لقرار مجلس الأمن ٢٠٠٣/١٥١٤، شباط / فبراير ٢٠٠٤، مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، ٢٠٠٤/٦١٦، سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات ما بعد الصراع، تقرير الأمين العام، آب/أغسطس ٢٠٠٤ .

[(٣)] د. حنان سالم، الصحافة المصرية وقضايا الفساد، مرجع سابق، ص ٢٨ .

٢ – تحقيق العدالة الاجتماعية .

٣ – استقلال القضاء وتدعيم سلطاته .

٤ – ضمان نزاهة الانتخابات .

٥ – تأكيد دور الرقابة الشعبية .

٦ – تدعيم دور الأجهزة الرقابية وضمان استقلالها .

٧ – تقديم إقرارات الذمة المالية .

٨ – إعمال مبدأ الثواب والعقاب .

٩ – سرعة الفصل في القضايا .

١٠ – عقاب المنحرفين .

١١ – حسن اختيار القادة والمسئولين .

١٢ – تقليص حجم البيروقراطية .

١٣ – تطبيق القوانين وحسن متابعتها .

١٤ – غلق ثغرات القانون التي ينفذ منها الفاسدون .

١٥ – تشديد العقوبة على جرائم المال العام .

١٦ – تشديد الرقابة على البنوك .

ومن خلال الدراسة الميدانية لوجهات نظر العاملين في أجهزة مكافحة الفساد الإداري في القطاع الحكومي الأردني، التي قام بها الباحث الأردني عبد المجيد الحراحشة، بدراسة الوسائل والإجراءات المقترحة للسيطرة على الفساد الإداري، وقام بجمع البيانات وتحليلها لتحديد أكثر الوسائل فعالية للسيطرة على الفساد، وتم ترتيبها حسب أهميتها، كما يلي [١]:

١ – معاقبة المتورطين في قضايا الفساد بغض النظر عن مراكزهم ونفوذهم .

٢ – تفعيل دور القضاء لمحاكمة المتورطين بنزاهة واستقلالية .

٣ – نشر تعاليم الدين وإبراز الوازع الديني .

٤ – التنشئة الاجتماعية المبنية على الأخلاق والرقابة الذاتية .

---

[١] عبد المجيد الحراحشة، الفساد الإداري دراسة ميدانية، رسالة ماجستير غير منشورة مقدمة لجامعة اليرموك، الأردن، ٢٠٠٣، ص ٨٥ .

٥ – الاستعانة بقيادات إدارية نزيهة .

٦ – الالتزام بمبدأ الكفاءة في التعيين والترقية .

٧ – رفع رواتب الموظفين .

٨ – عدالة توزيع الدخل والمكتسبات .

٩ – تطبيق قانون إشهار الذمة المالية .

١٠ – نظام حوافز للموظفين .

١١ – التشهير بأسماء المتورطين في قضايا الفساد .

١٢ – ترسيخ قواعد وأخلاقيات العمل .

١٣ – تسهيل إجراءات الشكاوى والتقاضي .

١٤ – حرية الصحافة وسهولة الحصول على المعلومات .

١٥ – الرقابة الإدارية المحكمة على مراحل العمل الإداري .

١٦ – وضع قواعد وتعليمات واضحة للعمل .

١٧ – تعريف المواطنين بحقوقهم .

١٨ – تفعيل الرقابة الشعبية .

١٩ – توعية المواطن بمخاطر الفساد .

٢٠ – تطبيق اللامركزية لعدم احتكار القرار .

٢١ – تقليل المستندات الرسمية وروتين الأجهزة الحكومية .

ويمكن أن تبنى استراتيجية السيطرة على الفساد، من خلال الاعتماد على عدة إجـــراءات مضادة للفساد، كما يلي [١]:

١. العمل على تشديد أنظمة المراقبة والمحاسبة .

٢. تغيير القانون الضريبي للحد من إجراء ترتيبات خاصة للتقليل من الضرائب المستحقة .

٣. التعرف على دافعي الضرائب، الذين يمكن أن يكونوا فاسدين، من خلال قدرتهم علـــى التقليل من دخولهم .

---

[١] روبرت كليتجارد، السيطرة على الفساد، مرجع سابق، ص ٨٨ – ٩٠ .

٤. عمل ندوات تأهيلية دورية لتغيير المواقف والميول تجاه الفساد .

٥. التغلب على الرواتب المتدنية بصورة غير معقولة، ويرى الباحث خاصة رواتب التقاعد، التي تتفاوت نسبتها بين أفراد الفئات المتشابهة، مثل راتب تقاعدي كبير غير مستحق لموظف مدني أو متقاعد ضمان اجتماعي، يقابله راتب متدني لمقدم، أو رائد متقاعد من الجيش أو الشرطة في الأردن .

وفي تقرير الندوة الإقليمية، التي عقدتها دائرة التعاون الفني للتنمية، ومركز التنمية الاجتماعية والشئون الإنسانية بالأمم المتحدة، ١١-١٥ ديسمبر ١٩٨٩، أشار إلى عدة اعتبارات لمكافحة الفساد [١].

١. التركيز على أخلاقيات الوظيفة العامة وتعزيز نظام المكافآت والحوافز المناسبة .

٢. إجراء التنقلات بشكل دوري بين الموظفين أو التدوير الوظيفي (Job rotation) للتقليل من الارتباطات، وبناء العلاقات على أساس المنصب .

٣. تدعيم مواثيق أخلاقيات الوظيفة العامة، وإعادة تقييم الإجراءات التأديبية، والعمل على تنفيذها عمليًا بتجرد وحزم .

وذهب الدكتور/ **بلال أمين زين الدين**، إلى كيفية القضاء على الفساد، من خلال ما يلي [٢]:

١ - تفعيل مبدأ الشرعية، وهي احترام القواعد القانونية القائمة، بأن تكون جميع تصرفات السلطة العامة في الدولة، سواء التنفيذية أو التشريعية أو القضائية، وكذلك الأفراد متفقة وأحكام القانون بمدلوله العام المجرد .

٢ - إقرار مبدأ مسئولية الدولة عن الفساد الإداري .

٣ - تفعيل دور الأجهزة الرقابية على الجهاز الإداري للدولة لضبط حالات الفساد الإداري .

٤ - القضاء على العوامل التي تؤدي إلى الفساد الإداري .

أفضل الممارسات لاحتواء الفساد [١]:

---

[١] د. السيد علي شتا، الفساد في الحكومة، مرجع سابق، ص ١٩ .

[٢] د. بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٤٢٥، ٤٢٩ .

١ – حرية الوصول إلى المعلومات .

٢ – محاسبة الموظفين الحكوميين بجديّة .

٣ – تحسين مهنة التدقيق والمحاسبة الحكومية .

٤ – إنشاء هيئة مكافحة الفساد .

٥ – تصحيح إساءة استعمال القانون الإداري؛ لأن القانون الإداري هو الذي يحكم إدارة أعمال الحكومة أثناء ممارسة سلطاتها العامة النظامية، وغيرها .

٦ – إيجاد آليات للتعافي من الفساد في القانون المدني؛ لأن المحاكم المدنية تـوفر جـوًا أقل إرهاقًا من محاكم الجنايات للتعامل مع عواقب الفساد، وإن عبء الإثبات أقـل تطلبًا .

٧ – تنقية وتحسين قانون العقوبات لمحاربة الفساد، من خلال مقاضاة فعّالة، خاصة فـي الدول التي لديها أنظمة قضائية تعمـل وتـؤدي وظيفتهـا، ومحققـون مسـتقلون وجريئون، بما يكفي للتحقيق في قضايا فساد تورطت فيها شخصيات كبيرة .

٨ – تحديث دور المدعي العام .

٩ – الإشراف على العمل المصرفي بشكل عام .

١٠ – عمل مواثيق سلوك للمنظمات الدولية والمنظمات الحكومية المحلية .

١١ – عمل مواثيق سلوك للقضاة ولموظفي السلك القضائي .

١٢ – عمل مواثيق سلوك للقطاع الخاص .

١٣ – عمل مواثيق سلوك للمهن الحرة والمنظمات غير الحكومية .

١٤ – عمل مواثيق سلوك للوزراء .

١٥ – عمل مواثيق سلوك لأعضاء البرلمان .

١٦ – التغلب على تعارض المصالح .

١٧ – خطط عمل للدول في مجال التعاون الدولي لمكافحة الفساد .

١٨ – الإفصاح عن الأرصدة والممتلكات والديون .

---

(٣) جريمي بوب، إعداد باسم سكجها، مواجهة الفساد، عناصر بناء نظام النزاهة الوطني، مؤسسة الأرشـيف العربي، عمان، ٢٠٠٠، ص ٢٢٧ – ٢٤٩ .

١٩ – تحصين قوانين الانتخابات والتصويت، وأرى أن تراعى ظروف الدول المختلفة الاجتماعية والسياسية والقانونية والاقتصادية والثقافية .

٢٠ – الأخلاق وعهود النزاهة .

٢١ – تخفيف الحصانات والامتيازات للوزراء وأعضاء البرلمان .

٢٢ – تدابير وطنية وتعاون دولي لتنفيذ المعاهدات، والمواثيق الدولية للتضييق على الفاسدين .

٢٣ – مراجعة قضائية للعمل الإداري، أبرزها إعلان لوساكا لدول الكومنولث حول حكومة يحكمها القانون لعام ١٩٩٣؛ حيث يحتوي الإعلان على مبادئ تعكس الممارسة الإدارية الجيدة، والتي يمكن وضعها موضع التنفيذ من قبل المحاكم .

٢٤ – الإحجام عن ارتكاب أي من أعمال الفساد من قبل المسئولين عن تنفيذ القانون .

٢٥ – مراقبة عمليات غسيل الأموال دوليًّا ومحليًّا .

٢٦ – عمل مواقع قانونية على الإنترنت .

٢٧ – مراقبة قواعد الاستخدام لما بعد ترك القطاع العام خاصة المسئولين الكبار .

٢٨ – قيام الهيئات الدينية المختلفة بدورها لمحاربة الفساد .

٢٩ – مراقبة المشتريات الحكومية، وتدوير لجان العطاءات وأرى على الأكثر سنويًّا .

ومع ذلك فإن بعض الأهداف الاستراتيجية لمكافحة الفساد لم تتحقق بطريقة مُرضِية؛ فمنذ البداية نلاحظ أن جهود المكافحة في الأردن متردّدة ومتنوعة، وتتعدد الجهات ذات الاختصاص، مما يؤدي إلى رفع وتيرة الفساد نتيجة احتمال تباين وتعارض الاتجاهات القضائية أو المرجعية، الأمر الذي يؤدي إلى إجهاض أيّة جهود فعّالة لاستراتيجية المكافحة، وتتركز دعوانا إلى توحيد جهات المكافحة كافة، ولا يستقيم عمل الهيئة من دون أن تمتلك الصلاحية القانونية على جمع المعلومات وملاحقة الفساد، وأن تكون قادرة على الحصول على المعلومة والتحقق الأمني .

ويرى الباحث أن تقوم استراتيجيات مكافحة الفساد من الناحية التطبيقية، من خلال آليات التنفيذ العملي على الأسس التالية :

١ – عمل حوارات وحلقات نقاشية لتعزيز مفهوم مكافحة الفساد .

٢ – المشاركة وعقد المؤتمرات الدولية والإقليمية ذات العلاقة بمكافحة الفساد .

٣ – عمل ورش عمل مختلفة في المحافظات والجامعات .

٤ – إدخال مفهوم مكافحة الفساد ضمن مناهج التعليم الجامعي، كمتطلب جامعي إلزامي عام .

٥ – عمل حوارات وطنية .

٦ – عمل الملتقيات والمنتديات .

٧ – القيام بحملة إعلامية وتوزيع نشرات توعية، وهناك قصور واضح من قبل هيئة مكافحة الفساد؛ لأن نسبة حوالي ٩٠% من الأردنيين لا يعرفون مهام وواجبات الهيئة حتى الآن .

٨ – عمل استطلاعات واستبيانات وإحصاءات ودراسات، وبيان ما هي أفضل الطرق لمكافحة الفساد في الأردن، وتقديم التوصيات المناسبة .

٩ – الاستفادة من الخبرات الدولية وتجارب الآخرين .

١٠ – تفعيل الخطب والدروس في المساجد والمراكز المختلفة لتحفيظ القرآن ودور العبادة الأخرى، لتبيان مساوئ الفساد في التعاليم السماوية المتعددة .

١١ – بناء قاعدة بيانات خاصة بقضايا الفساد .

١٢ – دعم تشكيل لجان مجتمعية تطوعية لمكافحة الفساد .

١٣ – تفعيل برامج الحكومة الالكترونية .

١٤ – أن يشعر المواطن بفعالية جهود هيئة المكافحة على أرض الواقع قولًا وعملًا .

١٥ – التشهير بالفاسد ليكون عبرة لغيره وردعًا عامًّا .

الفرع الرابع

إقرار اللامركزية ومشروع الأقاليم

عُرف نظام اللامركزية والإدارة المحلية منذ زمن بعيد، ولم يأخذ شكله القانوني إلا بعد قيام الدولة الحديثة، عندما ازدادت أعباؤها تجاه المواطنين، ولتخفيف تلك الأعباء كان لا بد من نقل أو تفويض بعض الصلاحيات إلى الإدارة المحلية، وعرفت الإدارة المحلية في السابق

خلال مراحل التكوينات القبلية، ونظم الإقطاع، والإمبراطوريات، والهند عرفت نظام المجالس المحلية في بداية التاريخ الميلادي، وساد في بلاد الإغريق نظام دولة المدينة، التي تضم عـددًا من القرى، والقرية تضم عددًا من القبائل، ثم ظهر نظام الحكم المحلـي أو الإدارة المحليـة، كظاهرة قانونية في القرن التاسع عشر؛ حيث ظهرت المجالس المحلية في إنجلترا عند صدور قانون الإصلاح عام ١٨٣٢، وظهرت اللامركزية فكرًا فلسفيًّا إداريًّا مع قيام الثورة الفرنسـية عام ١٧٨٩، أما ظهور المجالس المحلية في فرنسا كان في عام ١٨٣٣، وحصلت المجـالس الفرنسية في عام ١٨٨٤ على حق إصدار القرارات الإدارية [١].

تعتبر اللامركزية بطبيعتها إجراءً ديمقراطيًّا؛ لأنها تسمح بمشاركة موسعة للمواطنين فـي إدارة الشئون المحلية، ولذلك يمكن قياس درجة ديمقراطية نظام سياسي معين، وحرصه علـى إقرار لامركزية ترابية حقيقية تقوم على الاعتراف بمصالح محليـة متميـزة عـن المصـالح الوطنية، وتترك للمواطنين حرية إدارة تلك المصالح والسهر عليها [٢].

ويمكن لنا استنادًا إلى ما سبق اعتبار أن المشاركة الشعبية في شئون الإدارة المحلية هـي مشاركة جماعية لا مجال فيها للتسلط الفردي، أو آراء مفروضة من جهـات أعلـى، أو أيـة اتجاهات دكتاتورية، أو تعقيدات بيروقراطية، إنما هي نابعة مـن الحـس الشـعبي للشـعور بالمسئولية، ومساهمة المواطنين في أنشطة السلطة التنفيذية على مستوى المحافظات .

وفي كل الأحوال يجب أن يراعى تزايد حجم الأجهـزة الإداريـة للـوزارات والـدوائر الحكومية وتشعب نشاطاتها، واتساع المهام التي تقع على كاهلها، لذلك أصـبحت اللامركزيـة والاعتماد على الإدارة المحلية مطلبًا ملحًّا في الإدارات الأردنية المختلفة، وترتيبًا على ذلـك سنبحث ما يلي :

أولًا : اللامركزية .

---

[١] د. عبد المحسن الرشود، الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، دار الشـبل للنشـر والتوزيـع، الرياض، ١٤١٩هـ، ص ٣٦ .

[٢] د.عبد الله إدريسي، التنظيم الإداري المغربي، دار النشر الجسور، المغرب، ٢٠٠٤، ص ٨٣ .

يعرف الأستاذ الدكتور/ **سليمان الطماوي** اللامركزية بأنها : " توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وهيئات محلية أو مصلحية مستقلة؛ بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية " [١].

وذهب الأستاذ الدكتور/ **أنور أحمد رسلان** " إلى أن جوهر اللامركزية الإدارية في توزيع مهام الوظيفة الإدارية بين السلطة الإدارية المركزية، وسلطات إدارية أخرى مستقلة، أي أنها تؤدي إلى تعدد مراكز اتخاذ القرار، الأمر الذي يؤدي إلى تعدد الأشخاص العامة من ناحية، والاستقلال النسبي لهذه الأشخاص في علاقتها ببعضها البعض من ناحية أخرى " [٢].

وتقوم اللامركزية الإدارية على وجود مصالح ذاتية إقليمية متميزة عن المصالح الوطنية؛ فإذا كانت السلطة المركزية تتولى إدارة المرافق الوطنية للدولة؛ فإن المصالح الإقليمية تكون تحت إدارة وإشراف السلطات المنبعثة من وحدات الإدارة المحلية [٣]، ولكن أحيانًا يصعب الفصل بين وحدات الإدارة الوطنية والوحدات المحلية؛ لكونها تتصل بإقليم معين، كما تتصل بكامل إقليم الدولة، مثل المدارس والجامعات والمستشفيات والبريد وغيرها من الخدمات التي تقدم للمواطنين [٤].

ويذهب البعض إلى أن اللامركزية الإدارية تعني توزيع الوظائف بين السلطة المركزية الموجودة في العاصمة والهيئات الأخرى المحلية أو المرفقية، وأن التوزيع يبقى في دائرة مباشرة الوظيفة الإدارية، وهو نظام إداري لا يتعلق بنظام الحكم السياسي أو شكل الدولة، ويمكن إعماله في الدول الاتحادية أو الدول البسيطة الموحدة مثل (الأردن)، أما اللامركزية السياسية تعتبر نظامًا سياسيًا يتعلق بكيفية ممارسة السلطة في الدولة، الهدف منه توزيع الوظيفة السياسية بين الدولة الاتحادية والولايات من ناحية أخرى [٥]، وتبنت الدساتير الاتحادية هذا الاتجاه مثل الولايات المتحدة الأمريكية .

---

[٣] د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١١١ .

[١] د. أنور أحمد رسلان، مبادئ القانون الإداري، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٩٥، ص ١٦٠ .

[٢] د. بكر قباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨، ص ٩٤ .

[٣] كمال نور الله، محاضرات في الإدارة المحلية، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، معهد الإدارة العامة، بيروت، ص ٨ .

[٤] د. مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ النظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٣، ص ٥٥ .

لذلك تعتبر اللامركزية من النظم الإدارية الحديثة التي ينتقل فيها القرار الإداري والتنموي والمالي من العاصمة إلى دوائر ذات تأثير مباشر في مناطق الأقـاليم والمحافظـات، وهـي مشروع ريادي يقوم على التشاركية، وتوسيع حجم المشاركة الشعبية فـي صـنع القـرارات، وتوطيد العلاقة بين المواطن وأطر اللامركزية، من خلال ضمان مناخ التواصل الإيجابي مـع صناع القرار، وترتيب المشاريع التنموية حسب أولياتها المنطقية المستهدفة .

وقال جلالة الملك عبد الله الثاني لدى افتتاحه مجلس الأمة الأردني : " إن رؤيتنا للتنميـة الاقتصادية والاجتماعية تسير جنبًا إلى جنب مع رؤيتنا في التنمية السياسية، التي تهدف إلـى توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار، وتنفيـذه وتعزيـز مبـادئ المشـاركة والمساءلة وتكافؤ الفرص، كما أن المشاركة في صنع القرار وتنفيذه، وخاصة في المحافظـات تستدعي التفكير في أسلوب إدارة محلية يميل إلى اللامركزية، ويضمن سرعة وكفاءة التنفيـذ " [١].

مزايا اللامركزية الإدارية [٢]:

١ – **سياسيًا** : يعتبر الأخذ باللامركزية استجابة لمتطلبات الديمقراطيـة المعاصـرة لتوسـيع نطاق الديمقراطية، ليشمل الديمقراطية الإدارية إلى جانب الديمقراطية السياسية .

٢ – **إداريًا** : ضرورة الأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية للقيـام بأعبـاء الإدارة المتزايـدة، واتساع نطاق الإدارة لمجالات جديدة تزداد يومًا بعد يوم .

٣ – **ماليًا** : تبدو اللامركزية الإدارية أكثر تحقيقًا للعدالة مـن الناحيـة الماليـة ذات الطـابع الإقليمي، سواء من حيث جباية الضرائب والرسوم أو من حيث إنفاق حصيلتها .

٤ – توفير التخصص في القيام بنشاط ذي طبيعة واحدة .

ويرى الفقه أن اللامركزية الإقليمية أو المحلية يمكن أن تحقق المزايا التالية [٣]:

١. تعميق الديمقراطية وتوسيع نطاق مشاركة الأفراد في إدارة شئونهم المحلية .

---

[١] خطاب جلالة الملك عبد الله الثاني، لدى افتتاحه الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة، الخامس عشر، بتاريخ ٢٠٠٨/١٠/٥ .

[٢] د. أنور أحمد رسلان، مبادئ القانون الإداري، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٩٥، ص ١٦٢ .

[٣] د. أنور أحمد رسلان، المرجع السابق، ١٩٩٤، ص ١٣٩ .

٢. إدارة الشئون المحلية بما يستجيب لحاجات السكان المحليين .

٣. تحقيق العدالة في توزيع حصيلة الضرائب المحلية .

٤. القدرة على مواجهة الأزمات لتعدد مراكز اتخاذ القرار .

٥. قد تكون حلًّا لمواجهة بعض المشاكل الداخلية في الدولة، التي لا تتحقق بين أفرادها عوامل الانسجام والاتفاق لاختلاف الظروف، ويرى الباحث أن هذا الحال ينطبق على الأردن على أن تكون اللامركزية إدارية فقط، وليست سياسية .

ولمكافحة الفساد يرى الباحث تطبيق ما ذكره الدكتور/ **نواف كنعان**، من خلال البعد عن المركزية الجامدة؛ لأن الدراسات العملية أظهرت أن الدول النامية تمارس قدرًا كبيرًا من المركزية، وعدم تفويض الاختصاصات والصلاحيات، مما يعني الكثير من الإمضاءات والشروحات، وعرض كل صغيره وكبيرة على المدير [١].

ويرى الباحث أن من فوائد اللامركزية عدم احتكار السلطة الإدارية في أيدي أشخاص معينين، مما يعني توسيع مشاركة المجتمع في القرارات التي تمس حاجاتهم، وتحقيق العدالة في توزيع مكتسبات التنمية الوطنية، وتحقيق المزيد من التوافق والانسجام بين الأفراد في الأقاليم، ولا تؤدي إلى المساس بوحدة الدولة خاصة في الدولة الملكية، التي لا يتنازع فيها الأشخاص على رأس السلطة، وخاصة أن الهيئات المحلية في الأردن، أصبحت تمتلك الخبرة العلمية والعملية الواسعة في إدارة جميع أقاليم المملكة، شريطة أن تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة استقلالًا حقيقيًّا، مما يعني سلطة اتخاذ القرار دون أي تدخل من السلطة الإدارية المركزية .

وأكدت التجارب في غالبية الدول النامية أن تطبيق اللامركزية يحقق المرونة في التعامل مع العاملين فيها، وثبت نجاحه على نطاق واسع، ويؤدي إلى استقبال أفضل الكفاءات العلمية والعملية للعمل في الإدارات المركزية، وجذب الخبراء والفنيين عن طريق تطبيق ما يسمى بنظام الجدارة (Merit System) [٢].

يجب التفريق بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية :

---

[١] د. نواف كنعان، القيادة الإدارية، مرجع سابق، ص ٤٣٣ .

[٢] د. محمد عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، ص ١٧٩ .

١ – اللامركزية السياسية [١]:

هي وضع دستوري يقوم على أساس توزيع السلطة بين الحكومة المركزية والمحليات في مجال الوظائف الحكومية الثلاثة : (التشريعية، التنفيذية، القضائية)، وتمثل الولايات المتحدة هذا النظام، وسويسرا والاتحاد السوفيتي سابقًا، ويتناسب هذا النظام مع الدول الكبرى، أو مع الدول التي تتعدد فيها القوميات واللغات والثقافات .

٢ – اللامركزية الإدارية :

وهي أسلوب يقوم على توزيع السلطة التنفيذية فقط بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية؛ حيث تحتفظ الدولة بوحدتها السياسية بوصفها دولة موحدة لا يوجد بها سوى سلطة تشريعية واحدة وسلطة قضائية واحدة، ويطلق على هذا النوع من اللامركزية " الإدارة المحلية "، أو " الحكم المحلي " .

ثانيًا : مشروع الأقاليم .

كانت بداية المشروع في خطاب جلالة الملك عبد الله الثاني للشعب الأردني في السادس والعشرين من كانون الثاني لعام ٢٠٠٥، وحدد فيه الملك رؤية واضحة لدور المجتمع المحلي في مشاركته لتحديد احتياجاته وصنع القرار، من خلال إيجاد مناطق أو أقاليم تنموية، توزعت على ثلاثة أقاليم إقليم الشمال، وإقليم الوسط، وإقليم الجنوب، ويشمل كل إقليم عددًا من المحافظات؛ بحيث يكون لكل إقليم مجلس محلي منتخب انتخابًا مباشرًا، وتُرِكَتْ مساحة واسعة بشأن شكل الأقاليم المتطلع لها وأسس انتخابها، وتشكلت لجنة ملكية لمشروع الأقاليم ضمت مختلف الأطياف في عهد حكومة دولة فيصل الفايز، ٢٠٠٥ [٢].

وعند مناقشة هذا المشروع بشكل موسع، ظهرت رغبة شعبية قوية في زيادة اللامركزية إلى ما هو أبعد من ثلاثة أقاليم، وتعرض مشروع الأقاليم إلى الكثير من الاتهامات من قبل البعض المعارض دائمًا لأي سبب كان، وإن المشروع يهدف إلى أهداف سياسية، مما دعا

---

[٣] د. أحمد رشيد، التنمية المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩، ص ١٨ – ٢٣ .

[١] مشروع الأقاليم والإدارة المحلية، نشرة وزارة التنمية السياسية، عدد خاص، تشرين الثاني ٢٠٠٨، ص ٤ .

جلالة الملك عبد الله الثاني بن الحسين، في بداية شهر أيار ٢٠٠٩، للتأكيد على ضرورة تطبيق اللامركزية على مستوى المحافظات، وليس على أساس إقليم يضم عدة محافظات، وحتى تاريخ ٢٠١١/٤/١٩ لم يرَ المشروع النور، وعند تطبيق توجيهات الخطاب الملكي، يعني ذلك تحقيق مفهوم التنمية المحلية، وفق توجيهات عامة لإحداث تغيير مرغوب في المجتمعات المحلية، بهدف رفع المستوى المعيشي وتحقيق العدالة في توزيع مكتسبات التنمية وتوزيع الدخل، ونخلص إلى أن التنمية المحلية مطلب أساسي لكل المجتمعات، سواء كانت في الدول النامية أو المتقدمة معًا .

والمجالس المحلية تعتبر خطوة نحو الإصلاح الإداري لتوسيع مشاركة المواطن في صنع القرار؛ حيث يكون للمواطن فرصة كبيرة لتحديد أولويات المشاريع لتنفيذها، لتشمل كافة المناطق السكانية والجغرافية وتوزيعها بعدالة داخل الإقليم أو المحافظة، وتعتبر مهمة لأنها على علاقة بالمواطن مباشرة، وأكثر ديمقراطية في توزيع مكتسبات التنمية .

ولقد أشار الدكتور/ **سليمان الطماوي**، إلى أن أسلوب الانتخاب للمجالس المحلية يحقق مبدأ إدارة الشعب لنفسه، من خلال اختيار ممثليه من أبناء الأقاليم، للإشراف على مصالح من يهمهم الأمر بأنفسهم، وقال : " إن جوهر الإدارة المحلية أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية، بأن يشبعوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم ...، وأن يقوم بذلك من ينتخبوه نيابة عنهم " [١].

ويعتبر تقليص وحصر عدد الوجهاء من قبل وزارة الداخلية في الأردن خطوة محمودة، لاعتمادها نوعيات معينة من الوجهاء للاستعانة بهم ضمن مشروع اللامركزية، وكان في السابق تضم كل محافظة عددًا كبيرًا من الوجهاء، وبلغ عددهم في السابق ٦٠٠ وجيه لكل محافظة في المملكة يتلقون رقاع الدعوة في المناسبات العامة، والآن قُلصوا إلى ١٥٠ وجيه لكل محافظة مميزين ضمن آلية انتخاب جديدة، تتبعها وزارة الداخلية في تسجيل أسماء الوجهاء، لتسهيل التعامل معهم وإشراكهم في الخطط والأفكار، التي تعتزم الدوائر الرسمية القيام بها في المحافظات ضمن برامج اللامركزية [٢].

---

[١] د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص٦٧ .

[٢] مجلة السّجل، المملكة الأردنية الهاشمية، شركة المدى للصحافة والإعلام، العدد (٣)، السنة الأولى، أيلول ٢٠٠٩، ص ٩ .

وحصل الباحث على المعلومات التالية عند زيارته لوزارة التنمية السياسية الأردنية بتاريخ ٢٠١٠/٢/٢٦، وملامح المجلس المحلي في مشروع الأقاليم، تكون من خلال تشكيل مجلس محلي لكل محافظة يتألف من ثلاثين عضوًا، يجري انتخاب عشرين عضوًا منهم انتخابا سريًّا مباشرًا، يخصص منهم ستة عشر مقعدًا للحاصلين على أعلى الأصوات من المرشحين والمرشحات، وأربعة مقاعد للمرشحات الحائزات على أعلى الأصوات، ويختار مجلس الوزراء عشرة أعضاء آخرين، بناء على تنسيب الوزير مستندًا إلى توصية المحافظ من الأشخاص ذوي الخبرات والكفاءات في المحافظة .

وأشار الدكتور/ **خالد الزعبي**، إلى عضوية المجالس المحلية في المؤتمر العربي الثالث – الإدارة المحلية، وإلى أهمية الدراسة من الناحية العلمية والعملية، فمن الناحية العلمية تلقي الضوء على المفاهيم والأفكار في الإدارة العامة والفكر السياسي، والتي تكاد تختلط على نحو يصعب معه تمييزها، مثل الحكم المحلي والإدارة المحلية أو اللامركزية الإدارية، أو عدم التركيز الإداري، إلى غير ذلك من الأمور العلمية النظرية، أما من الناحية العملية تتضح أهمية الدراسة من خلال الوسائل الكفيلة بزيادة فاعلية المجالس المحلية، وزيادة كفاءة العاملين فيها، مع حشد كافة جهود المجتمع المحلية لرفع مستوى الأداء على نحو يمكنه من القيام بالوظائف الملقاة عليه [1].

الفرع الخامس

تعزيز الفصل بين السلطات

يعود مبدأ الفصل بين السلطات إلى القرن الثامن عشر؛ حيث وجدت صياغته في كتاب روح القوانين للفيلسوف السياسي الفرنسي "مونتيسكيو"، باعتبار المبدأ سلاحًا من أسلحة الكفاح ضد الحكومات المطلقة، التي كانت تقوم على تركيز السلطات، ووسيلة من وسائل التخلص

---

[1] المؤتمر العربي الثالث، الإدارة المحلية، ورشة عمل ممارسات وتجارب في اللامركزية وتطوير الإدارة المحلية، جمهورية مصر العربية، القاهرة،١٠-١٤ إبريل/نيسان ٢٠٠٥، ص ١٦٨ .

من السلطة المطلقة للملوك، ولمّح الفيلسوف اليوناني أرسطو للفصل بين السلطات، من خــلال بيان الوظائف الأساسية للسلطة [١].

ولم يكن معمولًا بمبدأ الفصل بين السلطات في صدر الإسلام؛ ففي الدول المعاصــرة يــتم الفصل بين السلطات القضائية والتشريعية والتنفيذية، وفي الإسلام كانت الســلطة التشــريعية والقضائية مناطة بالخليفة، أو من يعهد إليه الخليفة بوظيفة القضاء، وكان دستورهم كتــاب الله وسنة رسوله [٢].

إن تركيز السلطة في هيئة واحدة قد يؤدي بل وغالبًا إلى الاستبداد والتعسف، وبالتالي إلى إهدار حقوق الأفراد وحرياتهم، وهذا ما يسطره التاريخ؛ حيث يذكر أن الملوك في الماضــي كانوا يحرصون كل الحرص على أن تكون إرادتهم هي المرجع النهائي في كــل مــا يتعلــق بأمور الدولة، وعلى هذا الأساس قامت أنظمة الحكم الإقطاعية والملكيات المطلقة أو المستبدة [٣].

وهناك نقد يوجه إلى النظام الأنجلوسكسوني، ويؤخذ عليــه أنــه ينكــر اســتقلال الإدارة ويتجاهل مبدأ الفصل بين السلطات؛ لأن القاضي يملك في بريطانيا وأمريكــا توجيــه أوامــر مكتوبة إلى الإدارة، ويأمرها بفعل عمل ما أو يمنعها من عمل ما، أو القيام بتعديل ما اتخذتــه من قرارات؛ لذلك توصف الإدارة الأنجلوسكسونية بأنها إدارة قضائية لأنها تخضــع لهيمنــة القضاء [٤].

ومن ناحية أخرى فإنه إذا كان مقتضى مبدأ الفصل بين السلطات المساواة التامــة بينهــا، والاستقلال العضوي لكل منها؛ بحيث لا يمكن لأي سلطة أن تتغول على السلطة الأخرى، إلا أن الأمر يختلف من الناحية الوظيفية أو الموضوعية؛ حيث من المسلم بــه أن وظيفــة تنفيــذ

---

[٢] د. نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ١٩٩٩، ص ١٨٣ .

[٣] عبد الوهاب خلّاف، السياسة الشرعية، مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٩٨٤، ص ٤٩ .

[١] د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية للطباعة والنشــر، بيــروت، ١٩٦٩، ص ١٢٦ .

[٢] د. محمود حافظ، بحث القضاء الإداري في الأردن، مجلة نقابة المحامين الأردنيــين، العــددان الثالــث والرابع، السنة الخامسة والثلاثون، ١٩٧٨، ص ٤٢٢ .

القوانين تخضع لوظيفة التشريع، ومن ثم يخضع العمل الإداري للقيود والضوابط، التي يقررها تجاهه العمل التشريعي [(١)].

ونظرًا لأهمية مبدأ الفصل بين السلطات كأساس لتنظيم المملكة الأردنية الهاشمية الدستوري [(٢)]، فقد نص عليه الدستور الأردني في المواد التالية :

المادة (٢٥) : " تناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك، ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب " .

المادة (٢٦) : " تناط السلطة التنفيذية بالملك، ويتولاها بواسطة وزرائه، وفق أحكام هذا الدستور " .

المادة (٢٧) : " السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر جميع الأحكام، وفق القانون باسم الملك " .

ويرى الباحث أنه ليس من المحتم استقلال كل سلطة عن الأخرى تمام الاستقلال، وخاصة من الناحية الوظيفية، دون أن يكون للسلطات الأخرى الحق في التدخل في أعمالها، أو الرقابة عليها، لئلا يعتبر هذا المفهوم انحرافًا حقيقيًّا عن الهدف الرئيس من مبدأ الفصل بين السلطات، كما أن الدستور الأردني لم يعتمد قاعدة التخصص الوظيفي بشكل مطلق؛ لأنه يعهد في ذات الوقت لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية بسلطة ممارسة بعض مظاهر الوظيفة التي تتخصص فيها السلطة الأخرى، وبذلك يتم تفعيل مبدأ الشرعية، من خلال احترام القواعد القانونية القائمة، وتصبح جميع تصرفات السلطة العامة في الدولة، سواء التنفيذية أو التشريعية أو القضائية، وكذلك الأفراد متفقة وأحكام القانون، وتكون النتيجة الحتمية لذلك تعزيز وتأصيل مكافحة الفساد في سلطات الدولة كافة .

[(٣)] د. محمد عبد الله العربي، كفالة حقوق الأفراد والحريات العامة في الدساتير، مجلة مجلس الدولة، مصر، ١٩٦٠، السنوات ٨ – ١٠، ص ٤٣ .

[(٤)] د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، الإصدار الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨، ص ٣٠ .

وأكد دولة الدكتور **معروف البخيت** رئيس الوزراء الأردني على مواجهة العدو الــداخلي للدولة وهو الفساد، وأن حكومته ستضع مكافحة الفساد على رأس اهتماماتها حمايــة لمعــاني العدالة، وثقة المواطن بمؤسسات ومقدرات الوطن، وقال : " لا أحد محصناً على حربنا ضــد الفساد، ولا توجد قضية فساد محضة " .


الباب الثاني
مكافحة الفساد في المملكة
الأردنية الهاشمية

الباب الثاني
مكافحة الفساد في المملكة
الأردنية الهاشمية

يقتضي تقسيم هذا الباب إلى الفصلين التاليين :

الفصـــل الأول : الإجـــراءات العمليـــة لمكافحـــة الفســـاد في المملكة الأردنية الهاشمية .

الفصل الثـــاني : الإجـــراءات التشـــريعية والقضـــائية والإعلاميـــة لمكافحة الفساد .

الفصل الأول
الإجراءات العملية لمكافحة الفساد في المملكة الأردنية الهاشمية

تمهيد وتقسيم :

في الواقع إن مكافحة الفساد بدأت في الأردن منذ مدة طويلة، سبقت ظهور الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وبدأت عمليات التدقيق والمحاسبة ومراقبة المال العام منذ صدور دستور عام ١٩٢٨، ثم تلاه دستور ١٩٥٢، وقد كانت وما زالت كتب التكليف السامي دائمًا واضحة الرؤى في التصدي للفساد بأشكاله المختلفة، والقضاء على المحسوبية والشللية، وصيانة الأجهزة الإدارية من الانحراف عن مسارها، وكانت استجابة الحكومة في ردها على كتب التكليف السامي بأنها لن تألو جهدًا في تحقيق ذلك، وهذا دور يؤكد عليه رؤساء الوزراء في كل مناسبة، بالا هوادة في محاربة جميع أشكال الفساد، سواء تمثل في أشخاص أو في هيئات، والفساد موجود في الأردن شأنه شأن الكثير من الدول في العالم، ولا يمكن إنكاره، وتم إنشاء ديوان الرقابة والتفتيش الإداري في عام ١٩٩٢، ثم تشكيل مديرية مكافحة الفساد التابعة للمخابرات العامة في عام ١٩٩٦، وشكلت الحكومة الأردنية اللجنة الوزارية العليا لمكافحة الفساد في شهر آب من عام ٢٠٠٠، ويرأسها وزير العدل وتضم في عضويتها كلاً من وزير التنمية الإدارية، ورئيس ديوان المحاسبة، ورئيس ديوان الرقابة والتفتيش، ومراقب عام الشركات في وزارة الصناعة والتجارة، ومدير دائرة مكافحة الفساد من المخابرات العامة .

ولذلك لا عجب أن نرى في كتاب التكليف السامي لدولة سمير الرفاعي، بتشكيل الوزارة الأردنية، بتاريخ ٢٠٠٩/١٢/٩ المتوافق مع اليوم العالمي لمكافحة الفساد، رسالة واضحة ونيّة صادقة لمكافحة هذه الآفة المنتشرة، ككرة الثلج المتدحرجة، وعند دراسة كتاب التكليف السامي وجدت أن خطة العمل تركزت على عدة محاور؛ أهمها :

١ - مكافحة كافة أشكال الفساد بجديّة وحزم ومعالجة الثغرات والاختلالات للحد من هذه الظاهرة، من خلال الدعوة لتفعيل آليات المحاسبة والمساءلة، ومحاربة الواسطة والمحسوبية والشللية .

٢ – مواصلة الإصلاح والتحديث الاقتصادي لما له من آثار مباشرة على حياة المواطنين مباشرة، وحماية الطبقات الفقيرة والمحتاجين، وتحقيق الأمن الغذائي والمائي لشح المياه في الأردن .

٣ – تنفيذ مشروع اللامركزية لتحقيق التطور النوعي في اتخاذ القرار، لتحقيق أعلى درجات المشاركة الشعبية في صناعة القرار .

٤ – تحسين جميع إجراءات العملية الانتخابية، وإحداث نقلة نوعية فيها، لتكون نموذجًا ومثلًا في النزاهة والشفافية والحيادية، ولتكريس الديمقراطية ثقافة وممارسة .

٥ – التخلص من السلبيات الكثيرة المتراكمة، وفي مقدمتها الواسطة والمحسوبية والشللية، والاحتكام إلى مبدأ تكافؤ الفرص والعدالة والمساواة .

٦ – التركيز على مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث، والتكامل الدستوري والقانوني والسياسي، دون النظر إلى الاعتبارات والمكتسبات الشخصية الضيقة .

٧ – احترام كرامة الإنسان دون تمييز؛ لأن حق المواطن الأردني وكرامته خط أحمر؛ فهي أسمى وأقدس من أن يمسها أحد حسب قول جلالة الملك .

٨ – أكد كتاب التكليف السامي على تأسيس خارطة طريق للإعلام ترتكز على الشفافية والمسئولية، واحترام حريات الآخرين ضمن إطار المسئولية، وحقها في الوصول إلى المعلومة بكل أمانة .

وسيتناول الباحث دراسة هذا الفصل وفق ثلاثة مباحث؛ هي :

المبحث الأول : مراحل مكافحة الفساد في المملكة الأردنية الهاشمية .

المبحث الثاني : القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بالفساد في المملكة الأردنية الهاشمية .

المبحث الثالث : مواءمة جرائم الفساد في التشريعات الأردنية مع الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد .

المبحث الأول

مراحل مكافحة الفساد في المملكة الأردنية الهاشمية

تمهيد وتقسيم :

تقتضي دراسة الموضوع أن نتناول مراحل مكافحة الفساد في المملكة الأردنية، قبل وبعد ظهور الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وتمثلت المرحلة السابقة لظهور الاتفاقية الدولية في دستور المملكة الأردنية لعام ١٩٥٢، وديوان المحاسبة عام ١٩٥٢، وديوان الرقابة والتفتيش عام ١٩٩٢، ووزارة التنمية الإدارية عام ١٩٩٤، وتشكيل مديرية مكافحة الفساد عام ١٩٩٦، وجائزة الملك عبد الله الثاني لتمييز الأداء الحكومي والشفافية عام ٢٠٠٢، ووثيقة الأردن أولاً ومكافحة الفساد عام ٢٠٠٢، غير أن المرحلة اللاحقة لظهور الاتفاقية الدولية للفساد، تمثلت في وثيقة كلنا الأردن وخطابات العرش، والرسالة الملكية الخاصة بالفساد، وتأسيس هيئة مكافحة الفساد، ووزارة تطوير القطاع العام، وإنشاء ديوان المظالم والشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، والمبادرات والمؤتمرات التي عقدت في الأردن الخاصة بتفعيل مكافحة الفساد، وتم إقرار العديد من القوانين والأنظمة والمدونات السلوكية لمكافحة الفساد، مثل قانون تصديق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٤، وقانون هيئة مكافحة الفساد عام ٢٠٠٦، وقانون حق الحصول على المعلومات عام ٢٠٠٧، وقانون مكافحة غسيل الأموال عام ٢٠٠٧، ونظام وحدة مكافحة غسيل الأموال لسنة ٢٠٠٩، وقانون ديوان المظالم عام ٢٠٠٨، وقانون إشهار الذمة المالية عام ٢٠٠٦، ومدونة قواعد لسلوك الوظيفة العامة لعام ٢٠٠٧، ومدونة قواعد للسلوك القضائي لعام ٢٠٠٨، ومدونة الأداء الحكومي لرئيس وأعضاء مجلس الوزراء لعام ٢٠٠٩، ومدونة السلوك لعلاقة الحكومة بوسائل الإعلام لعام ٢٠٠٩، ومدونة قواعد وضوابط تنظيم العلاقة بين الحكومة ومجلس النواب عام ٢٠٠٩، وسوف يتم معالجة هذه المرحلة ضمن المطالب التالية :

المطلب الأول : مراحل مكافحة الفساد قبل ظهور الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد .

المطلب الثاني : مراحل مكافحة الفساد بعد ظهور الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد .

المطلب الأول

مراحل مكافحة الفساد قبل ظهور الاتفاقية

الدولية لمكافحة الفساد

سيحاول الباحث إيضاح هذه المراحل من خلال دراسة الجهود المتتالية والنشطة في إنشاء الدواوين، والمعاهد، والوزارات، ووحدات الرقابة الإدارية المختلفة، سواء كان بشكل مباشر أو غير مباشر، ضمن الفروع التالية :

الفرع الأول

دستور المملكة الأردنية لعام ١٩٥٢

فإذا ما نظرنا إلى النصوص المشار إليها تاليًا في الدستور الأردني [١]، نجد أنها تشكل أرضية خصبة، وقاعدة متينة وصلبة لمعاجلة الفساد والانحراف الإداري، إذا ما تم تفعيلها نصًّا وروحًا، ونجد فيه الحكم الرصين والسند المتين عند الاعتماد عليه، لما فيه من نصوص مواد كثيرة تحد من الفساد الإداري، ومن تلك النصوص المادة (٦) " إن الأردنيون أمام القانون، سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات، وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين "، وتكفل الدولة، الطمأنينة وتكافؤ الفرص لجميع الأردنيين، ويحرّم هذا النص الواسطة والمحسوبية والشللية صراحة وضمنًا، وفي المادة (١٧) " إن للأردنيين الحق في مخاطبة السلطات العامة؛ فيما ينوبهم من أمور شخصية، أو فيما له صلة بالشئون العامة بالكيفية والشروط التي يعينها القانون "، وبذلك يتم تحفيز الرقابة الشعبية، وتعزيز دور المجتمع المدني في مراقبة سير أعمال الإدارة بالشكل المطلوب، وهذا من باب حرص الدستور على تعزيز مبدأ الشفافية والعدالة الاجتماعية، وفي المادة (٤٤) " لا يجوز للوزير أن يشتري أو يستأجر شيئًا من أملاك الحكومة، ولو كان ذلك في المزاد العلني، كما لا يجوز له أثناء وزارته أن يكون عضوًا في مجلس إدارة شركة ما، أو أن يشترك في أي عمل تجاري أو مالي، أو أن يتقاضى راتبًا من أية شركة "، وصدر قانون إشهار الذمة المالية (الكسب غير المشروع) بالاستناد إلى هذه المادة .

---

[١] الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢، والمعدل لسنة ١٩٨٤ .

وأشارت المادة (٥٥) من الدستور إلى أن يحاكم الوزراء أمام مجلس عالٍ على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم، وعند وضع مشروع قانون هيئة مكافحة الفساد، أشارت المادة السادسة من المشروع إلى سريان أحكامه على رئيس الوزراء والوزراء ورئيسي مجلسي الأعيان والنواب وأعضائهما، وأثير الكثير من الجدل حول هذه المادة، وتم تعديلها وخرجت بالصيغة النهائية في قانون هيئة مكافحة الفساد، كما يلي في المادة (٦)؛ حيث " تسري الأحكام الخاصة الواردة في التشريعات ذات العلاقة في حال كان المشتكي عليه بالفساد أحد الأشخاص، الذين يستوجب الدستور، أو التشريعات ذات العلاقة شكلًا، أو إجراءات خاصة للتحقيق معه أو ملاحقته قضائيًا "، وبذلك تجنب القانون النص صراحة على محاكمتهم أمام المحاكم لكونه يحاكم الوزراء أمام مجلس عالٍ، أما أعضاء مجلس الأمة الأعيان والنواب نصت المادة (٨٦) على أنه : " لا يوقف أحد أعضاء مجلسي الأعيان والنواب، ولا يحاكم خلال مدة اجتماع المجلس ما لم يصدر من المجلس الذي هو منتسب إليه قرار بالأكثرية المطلقة بوجود سبب كافٍ لتوقيفه أو لمحاكمته، أو ما لم يقبض عليه في حالة التلبس بجريمة جنائية، وفي حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب إعلام المجلس بذلك فورًا، وإذا أوقف عضو لسبب ما خلال المدة التي لا يكون مجلس الأمة مجتمعًا فيها؛ فعلى رئيس الوزراء أن يبلغ المجلس المنتسب إليه ذلك العضو عند اجتماعه الإجراءات المتخذة مشفوعة بالإيضاح اللازم "؛ فلا يخضع كل من رئيس الوزراء، والوزراء ورئيسي مجلسي النواب والأعيان وأعضائهما إلى قانون هيئة مكافحة الفساد؛ لأن مشروع المادة (٦) الأصلي يصطدم مع النصوص الدستورية في المواد (٥٥ و ٨٦)، ويرى الباحث أهمية تفعيل المادة (٦) " الأردنيون أمام القانون سواء في جميع الأوقات؛ لأن روح النص كافية لإيجاد المنفذ القانوني .

ونصت المادة (١٠١) على أن المحاكم مفتوحة للجميع ومصونة من التدخل في شئونها، وهذا يعطي الحق لأي مواطن في التظلم والاعتراض على ممارسات الإدارة العامة، ومقاضاة الموظفين عند إخلالهم بواجباتهم المضرة بمصالح الأفراد والجماعات، وتعمل على الحد من ميولهم للممارسات الفاسدة؛ لأنها تشكل رقابة غير مباشرة على سلوكهم، وفي المادة (١١٤) : " يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع أنظمة من أجل مراقبة تخصيص، وإنفاق الأموال العامة وتنظيم مستودعات الحكومة " .

الفرع الثاني

دور ديوان المحاسبة في مكافحة الفساد

تم إنشاء ديوان المحاسبة بموجب قانون ديوان المحاسبة رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٢، وفي المادة (١١٩) من الدستور الأردني يشكل بقانون ديوان محاسبة لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها، ويقدم ديوان المحاسبة إلى مجلس النواب تقريرًا عامًّا، يتضمن آراءه وملحوظاته، وبيان المخالفات المرتكبة والمسئولية المترتبة عليها، وذلك في بدء كل دورة عادية، أو كلما طلب مجلس النواب منه ذلك، وبذلك يخضع لرقابة السلطة التشريعية دائمًا .

يعتبر ديوان المحاسبة سلطة رقابية دستورية، ويرتبط وظيفيًّا بالسلطة التشريعية ويمارس دوره الرقابي استنادًا للمادة (١١٩) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢، والذي ينص على تشكيل ديوان المحاسبة لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها [١]:

١ – يقدم ديوان المحاسبة إلى مجلس النواب تقريرًا عامًّا، يتضمن آراءه وملحوظاته وبيان المخالفات المرتكبة، والمسئولية المترتبة عليها، وذلك في بدء كل دورة عادية، أو كلما طلب مجلس النواب منه ذلك .

٢ – ينص القانون على حصانة رئيس ديوان المحاسبة .

ويحيط ديوان المحاسبة السلطة التشريعية ممثلة في مجلس النواب بنتائج عملياته الرقابية، وفق منطوق المادة (١١٩) من الدستور، وقد كرَّس مضمون هذه المادة الدستورية في قانون الديوان رقم (٢٨) لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته، والذي احتوى على عناصر الرقابة المالية والإدارية والبيئية، وبموجب القانون، وحسب نص المادة (٢) يعتبر ديوان المحاسبة دائرة مستقلة، ويمارس صلاحياته الرقابية على أموال الدولة للتأكد من أن أوجه إنفاقها تستخدم لتحقيق الأهداف المالية والاقتصادية للدولة، وتحقيق الأهداف العامة، وفقًا للقوانين والأنظمة باقتصاد وكفاءة وفعالية، وبما يحقق الهدف الدستوري والنظامي من استخدام المال العام، وعدم إساءة الاستعمال والتقصير والإهمال بها .

---

[١] الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ .

وأوضح طبيعة هذا الارتباط من خلال تقديم الديوان تقريره السنوي إلى السلطة التشريعية، وتنص المادة (١٢٠) من قانون ديوان المحاسبة [١]، على أن يقوم رئيس ديوان المحاسبة بتقديم تقرير سنوي عن الحساب الخاص لكل الفرق المالية، ومجلس النواب يَبسُط فيه ملاحظاته عن الدوائر والمؤسسات التي كُلِّف بتدقيقها مع بيان المخالفات المرتكبة والمسئوليات المترتبة عليها، يتولى ديوان المحاسبة دورًا مهمًا في الوقاية من تفشي هذه الظاهرة والحد من آثارها السلبية من خلال الصلاحيات المنصوص عليها في قانونه؛ حيث يقوم الديوان باكتشاف المخالفات المالية والإدارية في الجهات الخاضعة للرقابة، ومخاطبة الجهات المعنية فيها، واتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة بخصوصها , وقد شرع ديوان المحاسبة منذ إنشائه في القيام بالمهام الرقابية المناطة به؛ حيث يقوم بممارسة الرقابة على واردات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها، كما يقوم بتقديم المشورة المحاسبية للجهات الخاضعة لرقابته، ويقدم الديوان تقريره السنوي إلى مجلس النواب؛ حيث تتم مناقشته في جلساتٍ علنية تُنقل عبر أجهزة الإعلام المختلفة, مما يؤدي إلى رفع مستوى علم الرأي العام بالأنشطة غير المشروعة [٢]، وتظهر تقارير ديوان المحاسبة أن الأسباب التي تؤدي إلى اختلاس المال العام متعددة، وتركزت فيما يلي :

١ - تعدد المهام الموكولة لقابضي الأموال العامة .
٢ - ضعف الرقابة على أعمال مأموري المستودعات واللوازم .
٣ - عدم تفعيل دور وحدات الرقابة الداخلية في معظم الحالات الخاضعة لرقابة الديوان .
٤ - قيام بعض الجباة والمحاسبين وأمناء الصناديق باختلاس الأموال العامة عن طريق التزوير، والتلاعب في وصول المقبوضات والسجلات والاحتفاظ بها .

---

[١] القانون المعدل لقانون ديوان المحاسبة لسنة ٢٠٠٧، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد (٤٨٢١)، ص ٢٢٢٩ . ويقرأ مع قانون ديوان المحاسبة رقم ١٩٥٢/٢٨، المنشور بالجريدة الرسمية، العدد (١١٠٥)، تاريخ ١٦/٤/ ١٩٥٢ .

[٢] انظر ديوان المحاسبة الأردني على الموقع الإلكتروني :

http://www.audit-bureau.gov.jo/AB

٥ – وجود نقص في عهدة بعض أمناء المستودعات لعدم إحكام الرقابة على أعمال مأموري المستودعات .

دور ديوان المحاسبة في الرقابة على القطاع الخاص :

وإزاء تعدد المصالح بين القطاع العام والخاص؛ فإنه لم يثبت أن من مهام ديوان المحاسبة الرقابة على القطاع الخاص بكافة فئاته، بل من خلال التعاون بين المؤسسات المحلية والإقليمية والعالمية، ولذلك لا عجب أن نرى عدم توضيح آلية التعاون، مع عدم وضع أسس للتعاون مع القطاع الخاص، ولم تكن من ضمن الأهداف الاستراتيجية، خاصة بعد زيادة التعاون الملموس بين القطاعين العام والخاص .

الأهداف والمهام والواجبات لديوان المحاسبة [١]:

من أهم الأهداف التي يسعى الديوان إلى تحقيقها ما يلي:

١ – المحافظة على المال العام والتأكد من سلامة استخدامه بصورة قانونية وفاعلة .

٢ – العمل على تطوير إدارة المال العام والتحقق من صحة الصرف، طبقًا للقوانين والأنظمة والتعليمات السارية المفعول .

٣ – التنبيه إلى أوجه النقص في التشريعات المالية أو الإدارية المعمول بها، واقتراح وسائل معالجتها .

٤ – التعاون مع المؤسسات المحلية والإقليمية والعالمية للارتقاء بالعمل الرقابي .

٥ – التأكد من سلامة تطبيق التشريعات البيئية المعمول بها .

٦ – التثبت من أن الإقرارات والإجراءات الإدارية تتم وفقًا للتشريعات النافذة .

المهام والواجبات :

يتولى ديوان المحاسبة المهام والواجبات التالية :-

١ – مراقبة واردات الدولة ونفقاتها، وحساب الأمانات والسلف والقروض، والتسويات والمستودعات، ومراقبة القرارات والإجراءات الإدارية .

٢ – تقديم المشورة في المجالات المحاسبية للأجهزة الرسمية الخاضعة لرقابة الديوان .

---

[١] انظر ديوان المحاسبة الأردني على الموقع الإلكتروني :

bureau.gov.johttp://www.audit-

٣ - التنسيق مع الجهات ذات العلاقة لسلامة تطبيق التشريعات البيئية .

٤ - تقديم تقرير سنوي إلى مجلس النواب، يتضمن آراءه وملحوظاته، وبيان المخالفات المرتكبة، والمسئولية المترتبة عليها، وذلك في بدء كل دورة عادية، أو كلما طلب مجلس النواب منه ذلك .

ويمكن الاعتماد على تقرير ديوان المحاسبة لتحريك قضايا الفساد؛ لأنه يعتبر مصدرًا من مصادر المعلومات، التي تعتمد الهيئة عليها في الملاحقة، مع العلم بأن بعض المخالفات تقع ضمن اختصاص الديوان، ولا تتم ملاحقتها من قبل هيئة مكافحة الفساد .

الدور الرقابي لديوان المحاسبة [1]:

يمارس ديوان المحاسبة أنواع الرقابة التالية :

١ - **الرقابة الإدارية :** يمارس ديوان المحاسبة الرقابة الإدارية بموجب المادتين (١٣ - ١٤)، ولرئيس الديوان أن يطلع على جميع التقارير، والمعلومات الواردة من المفتشين، سواء أكانوا ماليين أو إداريين من جميع دوائر الحكومة، وتشمل رقابة التعيينات في الدوائر والوزارات والمؤسسات الحكومية، وكذلك الترفيعات والترقيات .

٢ - **الرقابة القانونية :** وتكون بمطابقة العمل ذي الآثار المالية للقانون، أو بمعنى أدق مطابقته لمختلف القواعد القانونية، التي تحكمه شكلًا وموضوعًا .

٣ - **الرقابة المالية :** حسب مقتضى المادة (١٣) لرئيس الديوان أن يتثبت من القوانين، والأنظمة والتعليمات المتعلقة بالأمور المالية والحسابات المعمول بها، وأن يلفت النظر إلى أي تقصير، أو خطأ في تطبيقها، وأن يبين رأيه في كفاية الأنظمة والتعليمات، وأن يطلب تزويده بكل ما يريد الاطلاع عليه من معلومات وإيضاحات .

---

[1] عبد المجيد الحراحشة، الفساد الإداري، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الاقتصاد جامعة اليرموك، الأردن، ٢٠٠٣، ص ٦١ .

وانظر قانون ديوان المحاسبة رقم ١٩٥٢/٢٨، المنشور بالجريدة الرسمية، العدد (١١٠٥)، تاريخ ١٩٥٢/٤/١٦ .

وانظر الموقع الالكتروني :- http://ww.audit-bureau.gov.jo.

٤ - **الرقابة المحاسبية :** يقوم ديوان المحاسبة حسب نص المادة (١٥) بالتدقيق في الحسابات في مكاتبه، أو في مكاتب الدائرة ذات العلاقة، أو في ميادين العمل حسبما يقرره، ليتأكد من سلامة القيود ومطابقتها للقواعد والأطر المحاسبية حسب الأنظمة والقوانين، من حيث تحصيلات الإيرادات وحساب النفقات .

٥ - **الرقابة الاقتصادية :** تكون من خلال نشاطات السلطات العامة، والمتمثلة في المؤسسات والدوائر الحكومية المختلفة، ومراقبة وتدقيق نفقات المشاريع الكبرى، والمشاركة في اللجان، التي تناقش القضايا الاقتصادية العامة .

٦ - **الرقابة الفنية أو رقابة الأداء :** وهي ما نصت عليها المادة (٤)، لتشمل الوزارات والدوائر الحكومية، والمؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة، والمجالس البلدية ومجالس الخدمات المشتركة، وأي جهة يقرر مجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة بتدقيق حساباتها، إذا كانت أموال هذه الجهة تأخذ حكمًا .

الفرع الثالث

ديوان الرقابة والتفتيش ١٩٩٢ [١].

تم إنشاء ديوان الرقابة والتفتيش بموجب نظام رقم (٥٥) لسنة ١٩٩٢ [٢]، وكان هذا النظام من ثمار عملية الإصلاح والتطوير الإداري، تحقيقًا لرؤى جلالة المغفور له بإذن الله الحسين بن طلال طيب الله ثراه، والذي تمّ تعديله بموجب النظام المعدل رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٠، لتوسيع صلاحياته، ليتمكن من تحقيق أهدافه كأداة رقابية، تساهم في الحد من التجاوزات الإدارية المختلفة، وضبط الأداء في الجهاز الحكومي، ومكافحة الفساد الإداري، من خلال مراقبة العاملين للكشف عن جميع المخالفات .

أهداف ديوان الرقابة والتفتيش الإداري :

---

[١] المملكة الأردنية الهاشمية، ديوان الرقابة والتفتيش، عمان، نشرة ديوان الرقابة والتفتيش وإنجازاته، ٢٠٠١، ص ٢ .

[٢] نظام ديوان الرقابة والتفتيش الإداري، رقم (٥٥) لسنة ١٩٩٢، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد رقم (٣٨٦٦)، بتاريخ ١٩٩٢/١٢/١ .

١ - كشف مظاهر الخلل والتجاوزات لتطويق أسبابها، ومعالجتها بالمتابعة والمساءلة وتحديد المسئولية .

٢ - التحقق من فعالية الأداء لدى الدوائر وموظفيها، لرفع مستوى الكفاءة والإنتاجية فيها .

٣ - التحقق من تقديم الخدمات العامة للمواطنين بعدالة وسرعة ويسر .

٤ - التأكد من التزام الدوائر وموظفيها بالقوانين والأنظمة، والتعليمات والقرارات والبلاغات ومتابعة تنفيذها بفعالية .

٥ - إجراء التحقيقات الإدارية اللازمة في المخالفات والتجاوزات، وتحديد مسئولية المتسببين، وإحالتهم إلى الجهات المختصة حسب مقتضيات الحاجة .

٦ - الادعاء بحقوق الخزينة العامة للدولة، والرجوع للموظف عن أية أضرار مادية تلحق بالمال العام نتيجة أفعاله الجرمية .

٧ - تلقي الشكاوى الخطية والتحقق من صحة المعلومات الواردة فيها، واتخاذ الإجراءات اللازمة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة .

تم إلغاء ديوان الرقابة والتفتيش الإداري سنة ٢٠٠٢، وأوكلت مهامه إلى ديوان المحاسبة الأردني، ولا يمكن إنكار دوره في مجال محاربة الفساد، من خلال الإنجازات التي حققها؛ ومنها [١]:

١ - تحديد مواطن الضعف والقصور الخاصة بمكافحة الفساد في القوانين والأنظمة الأردنية .

٢ - التأكيد على التوصيف الوظيفي الدقيق والمكتوب للوظائف .

٣ - التأكيد على إنشاء وحدات الرقابة الداخلية في جميع الدوائر الحكومية .

٤ - تشجيع الرقابة الشعبية .

٥ - التوصيات بضرورة أنشاء وحدات الاستشارة القانونية في كافة الدوائر .

٦ - تشكيل لجان التحقيق في قضايا الفساد .

٧ - منع الواسطة السياسية والمحسوبيات لحماية المخالفين من العقاب .

---

[١] موسى اللوزي، التنمية الإدارية، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، ٢٠٠٠، ص ١٤٠ .

٨ – إصدار التعليمات لتحديد مهام وواجبات الوحدات الإدارية، للتأكد من عدم ارتكاب مخالفات .

٩ – وضع الهياكل التنظيمية في بعض الدوائر، ومعرفة مدى ملاءمتها لطبيعة العمل .

الفرع الرابع

وزارة التنمية الإدارية ١٩٩٤

أنشئت وزارة التنمية الإدارية عام ١٩٩٤، من أجل النهوض بعمليـة التطـوير الإداري، والرقابة على الأداء الحكومي، وتبرز أهمية وزارة التنمية الإدارية اهتمامها بوسائل مكافحـة الفساد، من خلال الرقابة ومتابعة أنشطة الدوائر الحكومية من ناحية، والاهتمام بعملية التطوير الإداري من ناحية أخرى، ويجيز نظام التنظيم الإداري لوزارة التنميـة الإداريـة الإشـراف على تطبيق التشريعات المختلفة، والعمل على تقديم المشورة الإدارية لمختلف أجهـزة الإدارة العامة [١].

وعملت وزارة التنمية الإدارية على مكافحة الفساد الإداري، من خـلال وضـع بـرامج التدريب والخطط التنموية، وإعادة الهيكلة للكثير مـن الـدوائر الحكوميـة، وعقـد النـدوات المتخصصة في مجال مكافحة الفساد الإداري، وعقدت ندوة بتاريخ ١٩٩٥/١١/٢٦، ضـمت فيها العديد من ذوي الاختصاصات في المجالات الإدارية والقضائية، والرقابيـة والإعلاميـة والاقتصادية، لمناقشة ظاهرة الفساد الإداري، وتشـخيص الأسـباب والخـروج بالتوصـيات المناسبة، واقتراح الحلول العملية .

حيث أكدت الندوة على أهمية مكافحة الفساد كخطوة أولى، كما يلي [٢]:

١. تأكيد دور أهمية الإصلاح السياسي .

٢. تعزيز الديمقراطية والتعددية والانفتاح .

٣. التأكيد على الشفافية وتفعيل المساءلة .

وفي الندوة الثانية التي عقدتها الوزارة في شهر ١٩٩٥/١٢، والتي حضرها العديـد مـن ممثلي الدول الشقيقة والصديقة، تضمنت الندوة ما يلي [٣]:

---

[١] الجريدة الرسمية الصادرة عن رئاسة الوزراء، المملكة الأردنية الهاشـمية، العـدد (٢٠٠٣)، المطـابع العسكرية، عمان، ١٩٩٤، ص ٢٨٥٥ – ٢٨٥٧ .

[٢] وزارة التنمية الإدارية، ندوة (نحو استراتيجية لمكافحة الفساد)، المنعقدة، الأردن، عمان، بتـاريخ ٢٦- ١٩٩٥/١١/٢٧، ص ٥ .

[٣] موسى اللوزي، التنمية الإدارية، مرجع سابق، ص ٥ .

١. مناقشة أوراق عمل متخصصة في الفساد وسبل مكافحته .

٢. تبادل الخبرات المتعلقة بالفساد .

٣. وضع استراتيجيات لمكافحة الفساد أكثر فعالية .

ولم تعد وزارة التنمية الإدارية موجودة في الأردن، واستبدلت في عام ٢٠٠٢ (بالإدارة العامة لتطوير القطاع العام)، تتبع لوزير الدولة لتطوير القطاع العام، استمرت التسمية لغاية ٢٠٠٦/١٢/١، وأصبحت بعد ذلك وزارة تطوير القطاع العام حتى الآن، والوزارة حاليًا بصدد إنشاء (وحدة إدارة الشكاوى)، بالتنسيق مع هيئة مكافحة الفساد وديوان المظالم، وأعتقد أن ذلك سيؤدي إلى ازدواجية وتعارض في العمل مع هيئة مكافحة الفساد وديوان المظالم، مما سيضعف عمل وحدة إدارة الشكاوى .

أما في جمهورية مصر العربية، تعتبر وزارة الدولة للتنمية الإدارية من الوزارات الفعَّالة، وإن لجنة الشفافية والنزاهة، التي أنشئت بالوزارة تختص بدراسة سبل اقتراح آليات تعزيز ودعم الشفافية والمحاسبة ومكافحة الفساد بوحدات الجهاز الإداري بالدولة والقطاعات الحكومية، وهي تسعى لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي تتضمن حثَّ الدول على تدعيم منظوماتها الوطنية للنزاهة والشفافية ومحاربة الفساد بهيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية [١]، ودعًا معالي الدكتور أحمد درويش وزير الدولة للتنمية الإدارية السابق، أجهزة الحكومة وقطاع الأعمال العام والخاص إلى الاعتراف بمشكلات الفساد في مصر، حتى يمكن علاجها بشكل أمثل، وقال خلال مؤتمر بيئة عمل المشروعات الصغيرة والمتوسطة، وعلاقتها مع الإدارات الحكومية : " إن الاختباء لن يحلَّ شيئًا " [٢].

وأوضحت وزارة التنمية الإدارية المصرية أن أسباب الفساد في الجهاز الإداري " تتعلق بمشكلات في الهياكل التنظيمية والاختصاصات، وهيكل الأدوار وكفاءة وجودة دورات العمل،

---

[١] http://elbashayeronline.com/index.php?page=viewn&nid=3682

وزير التنمية الإدارية المصري السابق، لجنة الشفافية هدفها تنقية الجهاز الإداري من الفساد، مصر، بتاريخ الإثنين ٢ يونيه ٢٠٠٨ .

[2] http://forum.egypt.com/arforum/showthread.php?t=120431

كتب : ناجي عبد العزيز، وعلا عبد الله، في ٢٠٠٩/٦/٢٣، وزير التنمية الإدارية المصرية يدعو أجهزة الدولة للاعتراف بالفساد .

ونظم وآليات متابعة الأنشطة ورصد الإنجازات، إضافة إلى تعـدد التشـريعات والتعـديلات المتتالية، التي تحكم العمل ...، وذكرت الوزارة في باب " برنامج التطـوير المؤسسـي " أن الهياكل التنظيمية في الدولة تعاني من التضخم التنظيمي، والتوسع في حجم الوحدات الإدارية، مع عدم وضوح معالم الوحدة وسياساتها، بالإضافة إلى غياب مبدأ التكامـل علـى مسـتوى القطاعات والإدارات المركزية والإدارات العامة، وإلى وجود مشكلات تتمثل في عدم وجـود حدود فاصلة بين اختصاصات بعض الوحدات الإدارية، مما يؤدي إلى التضـارب والازدواج، وتنازع هذه الاختصاصات فيما بينها، وتتمثل مشكلات هيكـل الأدوار فـي غيـاب الـدور التخطيطي والاستراتيجي للقيادة العليا، وانشغال معظم القيادات بالأعمال التنفيذية ...، وترجع هذه الظاهرة إلى المركزية الشديدة، وعدم نقل أو تفويض الصـلاحيات للمسـتويات الأدنـى، وعدم رغبة المستويات الأدنى في تحمل المسئولية ...، وبالتالي الشعور بعدم الرضا عـن أداء الوحدات الحكومية، وعلى الرغم من وجود وحدات إدارية تختص بالمتابعة والتقـويم؛ فإنهـا تفتقر إلى الفاعلية في تقويم الأداء، وتشخيص الانحرافات عن الأهداف المحددة، ممـا يبـرز خطورة المشكلات المتعلقة بنظم وآليات متابعة الأنشطة ورصد الإنجازات، وترجع مشـكلات تعدد التشريعات والتعديلات المتتالية التي تحكم أداء العمل إلى فوضى التشريعات، التي تـنظم العمل بكل وحدة إدارية، على اختلاف مستوياتها من قانون، وقرار جمهوري، وقرار رئـيس مجلس الوزراء، وقرار وزاري وغيرها، الأمر الذي أدى إلى تعقُّد العمل، والتضـارب فـي بعض الأحيان، بالإضافة إلى عـدم مسـايرة بعـض التشـريعات للمتغيـرات الاقتصـادية والاجتماعية والسياسية المستحدثة [١].

الفرع الخامس

مديرية مكافحة الفساد عام ١٩٩٦ [٢].

تنفيذاً للتوجيهات الملكية السامية لحكومة المملكة الأردنية الهاشـمية، بضـرورة مكافحـة الفساد بكافة أنواعه، لتحقيق مبدأ الشفافية والعدالة وتكافؤ الفرص، وبنـاء دولـة المؤسسـات

---

[1] http://www.nazaha-eg.net/content/

الأحرار، ٢٠٠٩/٧/٣٠ .

[٢] ذكرت مديرية مكافحة الفساد على الموقع الإلكتروني :

http://www.alrai.com/print.php?news_id=47419

والقانون، تم تتويج الجهود المبذولة للوصول إلى تلك الغايات والأهداف بإنشاء مديرية مكافحة الفساد كأحد مديريات المخابرات العامة [١]، ويعتبر ذلك إعلانًا صريحًا بأن عمليات مكافحة الفساد أصبحت همًّا عامًّا، وليست مجرد شعارات ترفع هنا وهناك للتغني بها، وإنما برنامج عمل التزمت به الحكومة أمام مجلس النواب، لتعزيز التعددية والشفافية والمساءلة [٢]، وتم تشكيل مديرية مكافحة الفساد في بداية عام ١٩٩٦، لمكافحة الفساد بكل أشكاله لتحقيق مبدأ الشفافية والعدالة في مسيرة الدولة الأردنية (دولة المؤسسات والقانون)، ولذلك تم تشكيل مديرية مكافحة الفساد لمتابعة قضايا الفساد الإداري والمالي لتحقيق الأمن الوطني الشامل للمجتمع الأردني، وإن المديرية ومن خلال كوادرها المؤهلة والمدربة تتابع قضايا الفساد أينما وجدت، والمتمثلة في جرائم الرشوة والاختلاس واستغلال الوظيفة العامة، والترهل الإداري والتلاعب بالعطاءات، بالإضافة إلى متابعة أوضاع الشركات في القطاع الخاص، باعتبارها جزءًا من المنظومة الاقتصادية بهدف إيجاد بيئة مناسبة، لنمو الاستثمارات في جو من الثقة والطمأنينة، ولقطع الطريق على كل من تسول له نفسه العبث بمكتسبات الوطن، أو المساس بمنجزاته، وتم تشكيل المديرية من كوادر مؤهلة ومتخصصة في متابعة قضايا الفساد الإداري والمالي، والنشاطات غير المشروعة، من ضباط دائرة المخابرات العامة، بالإضافة إلى عدد من ضباط الأمن العام المنتدبين من مديرية الأمن العام، كضابطة عدلية ومدعٍ عامٍّ منتدبٍ من المجلس القضائي؛ حيث شكلت هذه الكوادر منظومة كاملة تعمل على أسس قانونية، من حيث سلامة الإجراءات التحقيقية والتنفيذية، لتحويل القضايا إلى الادعاء العام المدني في الحالات التي تستوجب ذلك .

وتم إنشاء مكتب خاص في المديرية مهمته استقبال الشكاوى من المواطنين، من قبل الضباط لمقابلة المشتكين، والاستماع لشكواهم ومتابعتها قبل اتخاذ القرار والمباشرة بفتح تحقيق بعد استكمال الأركان الرئيسة للقضايا، وتحويلها للمدعي العام، ليقوم بتحويلها إلى

---

[١] د. سميرة الدسوقي، المؤتمر الصحفي في ختام ندوة المساءلة والشفافية، جريدة الرأي، العدد (١١٤٥٥)، ٢٠٠٢/٨/١٤، ص ٤ .

[٢] د. عبد العزيز الشربيني، الفساد الإداري في العالم العربي، أخبار الإدارة العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، العدد (٣٣)، ٢٠٠١، ص ٨ .

القضاء المدني في الحالات التي تستوجب ذلك وفي الحالات التي لم تتوفر فيها أركان القضية، أو المخالفة المادية لمتابعتها قضائيًا؛ فيتم التنسيق بشأنها مع المسئولين المختصين في الدوائر المعنية لمتابعتها ومعالجتها، وتقوم مديرية مكافحة الفساد بدور رقابي غير روتيني، وشكلت حالة من الردع للكثير من السلوكيات غير السوية، وتعاونت مع الوزراء ومسئولي الدوائر الحكومية في كشف الكثير من حالات الخلل في تلك الدوائر، وشجعت المديرية أجهزة الرقابة الداخلية في الجهاز الحكومي، مما عزز الدور الرقابي [١]، وترتبط المديرية بعلاقات تعاون وتكامل مع الأجهزة الرقابية الأخرى، إيمانًا منها بأهمية التفاعل والتعاون بين المؤسسات ذات العلاقة بالعملية الرقابية، لأداء المؤسسات والدوائر الحكومية المختلفة، وذلك وصولًا لتشكيل منظومة متكاملة تهدف إلى سلامة الأداء، ومن تلك المؤسسات [٢]:

١. ديوان المحاسبة .

٢. ديوان الرقابة والتفتيش الإداري .

٣. مؤسسة المواصفات والمقاييس .

وإن عمل المديرية يتميز بتجاوز الروتين الإداري، والسرعة في العمل واتخاذ الإجراءات اللازمة، والتنسيق المباشر مع الأجهزة الأخرى والدوائر المعنية، كما أنها لا تشترط وجود مشتكي لمتابعة قضية معينة، بل نقوم بمتابعة كافة ما ينشر عن موضوعات الفساد في وسائل الإعلام المختلفة، وتحقق فيها للوقوف على حقيقتها، واتخاذ الإجراءات المناسبة فيها، إذا تم إثباتها، ويعتمد عمل المديرية على موضوع المساءلة أكثر من الشفافية؛ حيث تتأتى الشفافية نتيجة لتطبيق مبدأ المساءلة .

ويعتبر مدير مكافحة الفساد أحد أعضاء اللجنة الوزارية العليا لمكافحة الفساد، التي شُكّلت في آب من عام ٢٠٠٠، ويرأسها وزير العدل، وتضم في عضويتها كلاً من وزير التنمية الإدارية، ورئيس ديوان المحاسبة، ورئيس ديوان الرقابة والتفتيش ومراقب عام الشركات،

---

[١] محمد العضايلة، الشفافية ومكافحة الفساد، نحو شفافية أردنية، مؤسسة الأرشيف العربي، الأردن، عمان، ٢٠٠٠، ص ٧١ – ٧٥ .

[٢] سميح بينو، المسئولية العامة والمساءلة، الأسبوع العلمي الأردني الخامس، تطوير القدرة التنافسية في الأردن، الجودة، الإنتاجية، الشفافية، والمساءلة، المجلد الثاني، الأردن، عمان، ١٩٩٧ .

واقترحت مديرية مكافحة الفساد في دائرة المخابرات العامة الأردنية تخصيص تدريس مـــواد تتعلق بمكافحة الفساد ضمن مادة العلوم العسكرية في الجامعات الأردنية .

وقال مدير مديرية مكافحة الفساد في الدائرة أن عمل المديرية، التي أنشئت عـــام ١٩٩٦، هو عمل مرادف للأجهزة الحكومية في كشف قضايًا الفساد، وأن مجالات اهتمامات المديريـــة تشمل الترهل الإداري والرشاوى والجرائم الاقتصادية؛ حيث تقوم بمتابعة عدة قضايا بالتعاون مع الدوائر الأخرى، مثل قضايًا التهرب الضريبي والتهريب الجمركي [١].

وفي ٢٠٠٨/١/١ مع بدء عمل هيئة مكافحة الفساد، والتي أصبح من ضمن عملها متابعـــة جميع قضايا الفساد على أراضي المملكة الأردنية الهاشمية، يبدو لنا من الحكمة عـــدم تـــدخل واستمرارية عمل دائرة مكافحة الفساد للنظر في القضايا، لعدم تداخل وتضارب الاختصاصات .

الفرع السادس

جائزة الملك عبد الله الثاني لتمييز الأداء الحكومي والشفافية ٢٠٠٢

شدّد جلالة الملك عبد الله الثـــاني علـــى تحســـين الأداء الحكـــومي، ومحاربـــة الفســـاد والبيروقراطية منذ توليه سلطاته الدستورية، وقال : " **ستواصل حكومتي خطواتهـــا لإعـــادة هيكلة الإدارة وتحديثها، والقضاء على البيروقراطية، وتحديث الإجراءات وتبسيطها والعمل بأسلوب مؤسسي تسوده روح الفريق الواحد، وفتح المجال أمام الكفاءات والقيادات الإدارية المنتمية القادرة على الإبداع والعطاء المتميز** " [٢].

وقال جلالته أيضًا في خطاب العرش ٢٥ في تشرين الثاني ٢٠٠٠ : " **لا بد لنا من العمل المخلص الجاد، من أجل إعادة تأهيل وإعداد الإنسان الأردني، وفتح المجال أمـــام مواهبـــه الخلاقة، ولا بدَّ من إعادة النظر في العديد من التشريعات والأنظمة التي تعيـــق المســـيرة، ووضع التشريعات والقوانين التي تمكننا من تحديث أجهزة الدولة ومؤسســـاتها والارتقـــاء**

---

[١] http://www.alwatanvoice.com/arabic/content-4664.html ٢٠٠٤/٤/١٢

[٢] خطاب الملك عبد الله الثاني، الدورة الثالثة لمجلس الأمة، في تشرين الثاني عام ١٩٩٩ .

بقدرتها على العمل والإنجاز "، وصدرت الإرادة الملكية السامية بإنشاء جائزة الملك عبد الله الثاني لتمييز الأداء الحكومي والشفافية في ٢٠٠٢/٩/٤، والتي تهدف إلى إحداث نقلة نوعية في تطوير أداء الدوائر والمؤسسات الحكومية في خدمة المواطنين الأردنيين، والمستثمرين المحليين والأجانب، وتعزيز التنافسية الإيجابية بين المؤسسات العامة والدوائر الحكومية، وتتم عملية التقويم من جهة محايدة للقيام بدور المتسوق الخفي؛ بحيث يقوم بعمليات تقييم ومراجعة موضوعية وسرية للخدمات والإجراءات، ومستوى أداء الموظفين لأعمالهم، وأن يتم التشاور المستمر مع متلقي الخدمة من المواطنين لتلبية احتياجاتهم وتوقعاتهم، باعتبارهم المستفيدين النهائيين من أعمال الحكومة، وعلى مؤسسات الحكومة أن تركز على حاجات خمسة شركاء؛ وهم [١]:

أولاً : الجمهور من خلال تقديم الخدمة السريعة .

ثانيًا : المستثمر بالشفافية والاستمرارية والوعي بالفرص المتاحة .

ثالثًا : قطاع الأعمال بوضوح القوانين والأنظمة والسجلات .

رابعًا : العلاقة ما بين المؤسسات الحكومية حول الأهداف المشتركة .

خامسًا : العلاقة ضمن المؤسسة الواحدة من خلال التنسيق المستمر، واتخاذ قرارات سريعة ومحسنّة .

وتستهدف الجائزة أربعة فئات أساسية؛ هي [٢]، فئة أفضل وزارة، وفئة أفضل مؤسسة عامة، أو دائرة أو سلطة مستقلة، وفئة أفضل إنجاز، وفئة الموظف الحكومي المتميز، ويقوم خبراء معتمدين على معايير دولية موضوعية، بالتأكد من جهة محايدة للقيام بدور المتسوق الخفي (Mystery Shopper)، وتمنح ١٥% لتقارير المتسوق الخفي من التقييم، وتركز الجائزة على ثلاثة أسس لتمييز الأداء الحكومي؛ وهي :

---

[١] وزارة التربية والتعليم، رسالة المعلم، المجلد ٤٤، بديل العددين (٢ – ٣)، مديرية المطبوعات التربوية، عمان، نيسان ٢٠٠٦، ص ١١ – ١٦ .

[٢] رشا الطراونة، أثر تطبيق الشفافية على مستوى المساءلة الإدارية في الوزارات الأردنية، دراسة ميدانية، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، ٢٠٠٨، ص ٤٣ .

١. التركيز على متلقي الخدمة .

٢. التركيز على النتائج .

٣. العمل بشفافية .

وتركّز الجائزة على خمسة معايير يجب أن تنعكس على الأسس الثلاث، وهي : القيـــادة، والعمليات، والأفراد، والمعرفة، والمالية .

الفرع السابع

وثيقة الأردن أولاً ومكافحة الفساد ٢٠٠٣

صدرت التوجيهات الملكية السامية بتشكيل هيئة وطنية، في الثلاثين من تشرين أول عـــام ٢٠٠٢، لدولة رئيس الوزراء علي أبو الراغب بتشكيل الهيئة الوطنية لشعار " الأردن أولاً "، وقد أكدً جلالته على أن الأردن أولاً هو خطة عمل تصهر كل الأردنيين في نسيج اجتمـــاعي موحد قائم على تكريس الولاء للوطن والدولة، ومما ورد في الرســـالة الملكيـــة " **إن انطـــلاق شعار الأردن أولاً هو خطة عملنا من شأنها أن تصهر الأردنيين والأردنيـــات فـــي نســـيج اجتماعي موحد، يحفز حسهم بالانتماء لوطنهم وإسلامهم بمناخ من الحرية والديمقراطيـــة والتعددية والتسامح والعدالة لاجتماعية، ومن هذا المنطلق؛ فقد كـــان مـــن الضـــروري أن نتشارك في القناعة كما في وحدة الهدف بأن الأردن أولاً أكثر من شعار، بل هو مبدأ وطني راسخ في ضمائرنًا، وقد عملنًا بجوهره منذ البداية، ونحن نريد اليوم تكريسه نهج عمل لكل أردني وأردنية آمن بهذا الوطن موئلًا ومستقرًّا آمنًا ومستقبلًا واعدًا، وسعى إلى تحقيق ذاته عبر وطنه** " (١).

انبثقت عن الهيئة الوطنية الأردنية وثيقة الأردن أولاً، التي رفعتها الهيئة إلى جلالة الملـــك عبد الله الثاني بن الحسين، في تشرين الأول عام ٢٠٠٢، وتعتبر الوثيقة بحكم ميثـــاق لتلـــك

---

(١) مديرية التوجيه المعنوي، القوات المسلحة الأردنية، مجلة الأقصى، المطابع العســـكرية، عمـــان، العـــدد (٩٦٥)، ٢٠٠٣، ص ٧ .

المرحلة، وقد تضمنت الوثيقة عشرة مفاهيم تفسرها وتوضح مقاصدها، وآليات العمل واقتراحات التطبيق [1]، وضمن خطة الحكومة الأردنية لتنفيذ وثيقة الأردن أولاً، قام جلالة الملك عبد الله الثاني بن الحسين في الثاني والعشرين من شهر كانون الأول عام ٢٠٠٢ بزيارة إلى دار رئاسة الوزراء والتقى دولة رئيس الوزراء علي أبو الراغب؛ حيث استمع جلالته إلى ما ورد في وثيقة الأردن المواطنة، وتعميق الهوية الوطنية وتكثيف الجهود الرامية، لتعزيز قيم العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص، ومحاربة الفساد بكافة أشكاله، والتأكيد على أن الواسطة والمحسوبية والشللية مسائل لا يمكن التهاون معها، ويجب محاربتها دون هوادة .

واستكمالًا لما ورد في وثيقة الأردن أولاً عقد مجلس الوزراء جلسة خاصة برئاسة دولة رئيس الوزراء علي أبو الراغب، في الثامن عشر من كانون الثاني ٢٠٠٣، لاستعراض ما ورد في الوثيقة، وتم الإعلان عن تشكيل خمس لجان تكون مستقلة عن الحكومة، وسيقتصر عملها على تقديم العون في المجال المعلوماتي والفني والإداري لهذه اللجان، التي ضمت في عضويتها مختلف الفعاليات ومؤسسات المجتمع المدني [2].

ومن تلك اللجان اللجنة المكلفة بدراسة سبل محاربة الفساد والمحسوبية، وتضم (١٦) عضوًا ومهمتها وضع تصور واضح بشكل ميثاق شرف وطني، يؤكد أن لا فضل لأحد على الآخر إلا بما يقدمه لوطنه وشعبه، ويساعد على ترسيخ مفهوم المواطنة والانتماء والمساواة والعدالة وتكافؤ الفرص وتحديد معايير للرقابة الإدارية على الأداء، وتضم اللجنة المكلفة بدراسة سبل الفساد والمحسوبية في عضويتها كل من السادة (معالي الدكتور عبد الشخانبة، معالي الدكتور عيد الخرايشة، معالي الدكتور كمال ناصر، معالي أيمن عودة، محمد البشير، الدكتور ناصر المدادحة، محمود الخرابشة، زهير الكايد، مازن الساكت، عدنان

[1] أيمن عربيات، أولا ردود الفعل، مديرية المطبوعات والنشر، الأردن، عمان، ٢٠٠٣، ص ٦ .

[2] مديرية التوجيه المعنوي، القوات المسلحة الأردنية، مجلة الأقصى، المطابع العسكرية، عمان، العدد (٩٦٨)، ٢٠٠٣، ص ٤٢ .

الرشدان، ريم أبو حسان، صبحية المعاني، جهاد المومني، باسم سكجها، الدكتورة رناد الخطيب، نوال الفاعوري) [1].

وبعد أن انتهت اللجان من تقديم توصياتها إلى رئاسة الوزراء بعد أربعة أشهر، وأوصت لجنة مكافحة الفساد والمحسوبية بإقرار حزمة من التشريعات، أهمها قانون الكسب غير المشروع، وإشهار الذمة المالية وقانون المشتريات العامة، واللوازم، وتعديل قانون الانتخابات والأحزاب والضريبة العامة، وبما يحقق أكبر قدر من المشاركة الشعبية وصولًا للتعددية السياسية، وإيصال أصحاب الكفاءات والخبرة إلى البرلمان القادم للقيام بدورهم الرقابي والتشريعي لمحاربة الفساد، كما أوصت بإنشاء محاكم خاصة للنظر في قضايا الفساد، ومنح ديوان المحاسبة السلطة بتحويل قضايا الفساد إلى المحاكم المختصة، وتوقع المحامي محمود الخرابشة عضو لجنة مكافحة الفساد المنبثقة عن وثيقة الأردن أولاً أن تنهي اللجنة تصوراتها الخاصة بمعالجة كافة أشكال الفساد الإداري والمالي قبل نهاية الشهر المقبل، ويعني بذلك شهر آذار/مارس ٢٠٠٣، وإن التصورات التي ستضعها اللجنة تتضمن آليات جديدة، وأكثر فاعلية للتصدي للفساد والمحسوبية، وتحقيق العدالة بين المواطنين من خلال تفعيل الدور الرقابي للمؤسسات المختلفة، التي تعنى بمتابعة قضايا الفساد، ولكن الباحث يرى أنه لا يمكن الوصول إلى تلك الأهداف دون إقرار إجراءات وقائية تنصُّ عليها التشريعات، وإجراءات علاجية تنصُّ على الجزاءات الرادعة للمفسدين، وإن السرعة في وضع الحلول لمكافحة الفساد تعني ظهور الكثير من الثغرات القانونية، مما يعني هشاشة القوانين والأنظمة الصادرة ذات العلاقة .

المطلب الثاني

مراحل مكافحة الفساد بعد ظهور الاتفاقية الدولية

---

[3] نشرة الأردن أولًا، مديرية المطبوعات والنشر، عمان، ٢٠٠٣، ص ٥٢ .

ولا يسعنا في هذه المرحلة إلا الإشارة إلى الجهود التي بُذلت من أجل مكافحة الفساد في الأردن، بعد الانضمام والتصديق على الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، والتي ظهرت من خلال الفروع التالية :

الفرع الأول

وثيقة كلنا الأردن ومكافحة الفساد [1].

وثيقة كلنا الأردن برنامج عمل ملتقى كلنا الأردن، الذي توافق عليه أكثر من ٧٠٠ شخصية أردنية من جميع شرائح المجتمع ومؤسساته، لترسيخ دولة القانون والمؤسسات، وتعزيز مبدأ العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص والشفافية، والإسراع في تنفيذ التشريعات اللازمة لمكافحة الفساد، وتبني سياسات وتشريعات وإجراءات لمحاربة الفساد والمحسوبية وجميع المظاهر، التي تتعارض مع سيادة القانون والعدالة الاجتماعية، وذلك بتشريع قانون جديد لمحاربة الفساد، مع الالتزام بالاستمرار في تنفيذ برامج الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي لما في ذلك من أثر إيجابي على مشكلة الفقر ومحاربتها؛ بحيث توفر موارد إضافية للحكومة تستطيع أن توجهها لدعم برامج محاربة الفقر، وربط الحد الأدنى للأجور بمعدلات غلاء المعيشة أو بمعيار واقعي آخر، أو على الأقل إجراء مراجعة دورية، أو كلما ارتفعت بشكل مفاجئ أو حادٍّ في تكاليف المعيشة، وأسعار السلع الأساسية، وبما يسهم في معالجة مشكلة تدني الأجور، ومعالجة الاختلال في عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية بين مناطق المملكة، التي أدت إلى ظهور بؤر الفقر في المحافظات الأقل حظًّا، وأحدثت تفاوتًا في البنية الاقتصادية بين فئات المجتمع الأردني، وتفعيل دور الرقابة والتفتيش لتتم وفق نظام حديث من قبل عدد كافٍ من المفتشين الأكفاء، وفقًا لمعايير موضوعية ومؤشرات أداء وكفاءة، وفي هذا الإطار فإنه يتعين إعلام المواطنين بإمكانية تقديم شكاوى، وتأكيد التحقيق فيها بشفافية وإبلاغ المواطنين بنتيجتها ضمن مدة زمنية محددة .

ورد ضمن برنامج عمل ملتقى كلنا الأردن، الذي توافق عليه أكثر من ٧٠٠ شخصية أردنية من جميع شرائح المجتمع ومؤسساته، العمل على ترسيخ دولة القانون والمؤسسات وتعزيز مبدأ العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص والشفافية، وتبني سياسات وتشريعات وإجراءات لمحاربة الفساد والمحسوبية وجميع المظاهر، التي تتعارض مع سيادة القانون

---

[1] انظر وثيقة كلنا الأردن على الموقع الإلكتروني :

www.free-zones.gov.jo/images/documents/1232007103340337111.doc

والعدالة الاجتماعية، وذلك بتشريع قانون لمحاربة الفساد (قانون هيئة مكافحة الفساد)، والتوصية بما يلي :

١. إصدار قانون لمكافحة الفساد وتضمينه آليات تجرم الواسطة والمحسوبية واستغلال المنصب العام .
٢. إقرار قانون لمكافحة غسيل الأموال .
٣. إقرار قانون ديوان المظالم .
٤. إقرار قانون إشهار الذمة المالية .

والإسراع في تنفيذ مكونات إصلاح القطاع العام، وإعادة هيكلة جهاز الخدمة المدنية بما يساهم في تحسين أداء الوزارات والمؤسسات المختلفة، وذلك من خلال إعادة هيكلة المؤسسات الحكومية، ودمج أو إلغاء بعض المؤسسات إذا اقتضت الحاجة ذلك، وتبسيط الإجراءات الحكومية والوصول بالقطاع العام إلى الحجم الأمثل، وزيادة كفاءة عملية اتخاذ القرار الحكومي وتنمية الموارد البشرية، وبناء القدرات المؤسسية في مختلف الوزارات والدوائر، والتخلص من الازدواجية في المسئوليات، وإنشاء وحدات بحثية في كل وزارة أو هيئة عامة تقوم بمهمات استشارية لصنع توجهاتها، والعمل على اقتراح المشروعات النفعية في مختلف المجالات التنموية .

الفرع الثاني

خطابات العرش والرسائل الملكية الخاصة بالفساد

يحفّز جلالة الملك من خلال كتب التكليف السامي الحكومات المتغيرة بصورة مستمرة على إيلاء مكافحة الفساد أهمية قصوى، ويؤكد على عدم التهاون، وعلى ضرورة التزام أقصى درجات الشفافية والنزاهة في العمل العام، وقامت الحكومات الأردنية ببذل جهود واضحة، من أجل مكافحة الفساد، وتطبيق مفهوم العدالة، من خلال سنِّ وتفعيل التشريعات المختلفة للحدِّ من هذه الآفة، ولم تخلُ خطب العرش والرسائل الملكية من التوجيهات المتتالية لمكافحة الفساد كما يلي :

١ - **خطاب العرش :**

لم تخلُ خطب العرش السامية من التوجيهات الملكية المستمرة لمكافحة الفساد، ومن أبرزها ما يلي :

أ. خطاب العرش السامي، في افتتاح الدورة الرابعة لمجلس الأمة الثالث عشر، التاريخ ٢٥ تشرين الثاني ٢٠٠٠ .

حيث قال جلالة الملك عبد الله الثاني : " ستعمل حكومتي على تحديث الجهاز الإداري للدولة، ومحاربة كل أشكال الفساد والمحسوبية والشللية، واستغلال المنصب العام لأغراض شخصية، وقد شكلنا لهذه الغاية لجنة مكافحة الفساد، وستعمل حكومتي على تطوير عمل القطاع العام، وتحديث التشريعات، وتحكيم مبدأ العدالة وتكافؤ الفرص في التوظيف، واختيار القيادات الإدارية " .

ب. خطاب العرش السامي في افتتاح الدورة الأولى لمجلس الأمة الرابع عشر، التاريخ ١ كانون الأول ٢٠٠٣ .

قال جلالة الملك عبد الله الثاني : " إن مجلسكم الكريم، وبالتعاون مع السلطة التنفيذية، قادر على الإسهام في النهضة الوطنية، مع التأكيد على دوره في الرقابة والإشراف على تطبيق القوانين، ومحاربة الفساد والمحسوبية والواسطة تمامًا، كما هو دور النائب المثالي، يقدم المصلحة الوطنية على المصالح الشخصية، لأبناء دائرته الانتخابية، أو أقاربه ومعارفه " .

ج. خطاب العرش السامي في افتتاح الدورة العادية الرابعة، لمجلس الأمة الأردني الرابع عشر، ٢٨ تشرين الثاني ٢٠٠٦ .

قال جلالة الملك عبد الله الثاني : " فإن برنامج عمل الحكومة في المرحلة القادمة سيقوم على عدد من هذه الثوابت الوطنية الراسخة، وفي مقدمتها صون الحريات العامة، وتعزيز المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات، وخاصة مشاركة قطاعي الشباب والمرأة، والالتزام بمحاربة الفساد وسيادة القانون، وتعزيز استقلال القضاء، والشفافية والمساءلة والمحاسبة " .

د. كتاب التكليف السامي لدولة رئيس الوزراء نادر الذهبي، في ٢٢ تشرين الثاني ٢٠٠٧ .

قال جلالة الملك : " ولأن العدلَ هُو أساسُ ...، ترسيخ مبادئ سيادة القانون وتكافؤ الفرص ...، بالإضافة إلى التصدي للفساد بكافة أشكاله من خلال ترسيخ مبادئ الشفافيّة والمساءلة والمحاسبة، ودعم هيئة مكافحة الفساد في جهودها لتحقيق هذه الأهداف " [١].

هـ. خطاب العرش السامي في افتتاح الدورة العادية الأولى، لمجلس الأمة الخامس عشر، التاريخ ٢ كانون الأول ٢٠٠٧ .

قال جلالة الملك : " فالعمل العام لا مجال فيه للمصالح الشخصية أو الجهوية، أو الحزبية، أو العشائرية الضيقة، ومصلحة الوطن والمواطن يجب أن تكون فوق كل الاختلافات والاعتبارات، ومن أهم هذه التشريعات التي يجب أن تكون في مقدمة الأولويات في هذه الدورة البرلمانية التشريعات الخاصة بتعزيز مبدأ الشفافية والمساءلة، مثل ديوان المظالم، والقوانين المتعلقة بحقوق الإنسان " .

ومن خلال المتابعة والتحليل لخطابات جلالة الملك عبد الله الثاني، وجدت أن جلالته لا يرغب في سماع العبارات الرنانة، والتهليل اللفظي والتصفيق النيابي، والمديح الإعلامي، وتعليق الصور في المكاتب لمكافحة آفة الفساد؛ فالمشكلة كبيرة والجهود قصيرة تحتاج لذوي البصيرة، الذين يتمتعون بالعمل الجاد النظيف الشريف على أرض الواقع من خلال إبطال

---

[١] انظر موقع خطاب العرش والرسائل الملكية على الموقع الإلكتروني :

http://www.kingabdullah.jo/body.php?page_id=636&menu_id=934&menu_id_parent=435&lang_hmka1=2

فعالية الصفقات السريّة في العطاءات، وهدر المال العام مثل مشروع الكازينو في الأردن، والشرط الجزائي الذي سيتحمله الشعب الأردني، وتجاوزات القانون، وتفعيل الواسطة والمحسوبية؛ فلا يجوز الدفاع عن الفاسدين بحجة عدم الإساءة لسمعة الأردن؛ فيجب أن يكون العقاب واضحًا، شاء من شاء وأبى من أبى، ونجد أن جلالة الملك من خلال توجيهاته أطلق العنان للحكومة ومجلس النواب ووسائل الإعلام لاتخاذ خطوات ملموسة وذاتية، وشنِّ حرب لا هوادة فيها، على أن ترتقي لمستوى طموح القائد لتحقيق الإصلاح المنشود في مكافحة جائحة الفساد، كما أن مكافحة الفساد لا تتم بالبيانات والخطابات والشعارات الرنانة، وإن الدولة في الأصل تقوم على أسس أخلاقية وسياسية واجتماعية، ولكن الفاسدين الكبار يشوهون هذه المبادئ الأصيلة ويحرفونها عن مسارها .

٢ - الرسائل الملكية :

أبرزها نص رسالة جلالة الملك عبد الله الثاني إلى رئيس الوزراء الأردني الدكتور/ عدنان بدران حول إنشاء هيئة لتنفيذ استراتيجية عامة لمكافحة الفساد، بتاريخ ٢٦ حزيران ٢٠٠٥ [١].

بسم الله الرحمن الرحيم

" عزيزنا دولة الأخ الدكتور/ عدنان بدران، حفظه الله رئيس الوزراء الأفخم، أبعث إليك وإلى زملائك الوزراء بأطيب التحيات، وخالص التمنيات بالتوفيق، وبعد ...؛ فقد حقق الأردن الغالي على مدى تاريخه إنجازات كبيرة، برغم شح الإمكانات والظروف الإقليمية غير المستقرة من حولنا، وتمكن وطننًا بفضل الله وبتصميم وإرادة من شعبنا الوفي أن يصل إلى مستوى متقدم في مسيرة التنمية، إلا أن التحديات الماثلة أمامنًا ما زالت كبيرة أيضًا، وتحتاج إلى تضافر جهود الجميع، مثلما تتطلب المثابرة والعمل الجاد لتعزيز ثقة المواطن بمؤسسات الدولة، وتطوير ودعم قدرة هذه المؤسسات على ضمان توفير العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص في توزيع مكتسبات التنمية، إن آفة الفساد هي إحدى آفات العصر، وهذه الآفة لا تنحصر في ثقافة أو بلد ما؛ فهي ظاهرة موجودة في البلدان النامية والمتقدمة على حدٍّ سواءٍ، كما هي موجودة في القطاعين العام والخاص، وفي مختلف طبقات المجتمع،

---

[١] التشريعات الخاصة بهيئة مكافحة الفساد، مطابع وزارة الأوقاف، عمان، ٢٠٠٨، ص ٥ .

لكن تأثيرها السلبي أكبر ما يكون في الدول التي تسعى جاهدة لتحسين التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والانتصار على الفقر والبطالة؛ فالفساد يبدد الطاقات ويكرس الإحباط، ويزعزع ثقة المواطنين بمؤسساتهم ويحرمهم من فرصهم المشروعة، وكما ينبغي للمجتمعات الجادة أن تحارب الفساد؛ فإنه لا بدَّ لمثل هذه المجتمعات أن تحمي المؤسسات العامة ومن يعمل فيها من خطر اغتيال الشخصية والإشاعة عملًا بقوله تعالى : ﴿يا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِن جَاءَكُمْ فَاسِقٌ بِنَبَإٍ فَتَبَيَّنُوا أَن تُصِيبُوا قَوْماً بِجَهَالَةٍ فَتُصْبِحُوا عَلَى مَا فَعَلْتُمْ نَادِمِينَ﴾ .

فالفساد واغتيال الشخصية صنوان، ومثلمًا نربأ على أنفسنا أن نتعامل مع الفاسدين أو نتغاضى عن فسادهم؛ فإننا بنفس القدر نرفض التعامل أو التواطؤ مع من يحاولون اغتيال الشخصية، وندعو إلى ملاحقة هؤلاء جميعًا قانونيًّا .

لقد كان الأردن من الدول الرائدة في مكافحة الفساد على مستوى دول العالم عبر الجهود الكبيرة، التي قامت بها مديرية مكافحة الفساد، وديوان المحاسبة، وتبوَّأ الأردن في مجال مكافحة هذه الظاهرة المرتبة السابعة والثلاثين من بين مائة وخمس وأربعين دولة، وفقًا لتقرير منظمة الشفافية العالمية، وهي مرتبة تقترب من مراتب الدول المتقدمة، لكن ونحن نرنو إلى أن يظل الأردن أولاً ودائمًا ومستقبلًا في مصافّ الدول التي تسعى إلى التخلص من هذه الظاهرة؛ فإننا ندرك أنه قد شاب جهودنا لمكافحة الفساد بعض الشوائب والخلل والقصور في مراحل عدة عبر السنوات الماضية، مما يحتم علينا وضع آلية جديدة لمحاربة الفساد، تضمن المزيد من الشفافية والعدالة والنزاهة .

وانطلاقًا من كل ما سبق وتعزيزًا لرؤيتنا وتطلعاتنا في بناء الأردن النموذج، الذي يشارك جميع أبنائه وبناته في صياغة مستقبله، وانسجامًا مع طموحاتنا في تعزيز ثقة المواطنين بمؤسسات الدولة، لترقى إلى ثقة شعوب العالم المتقدمة بمؤسساتهم؛ فإننا نعهد إليكم بإنشاء هيئة مستقلة تضطلع بالتنسيق مع الجهات المعنية بوضع وتنفيذ استراتيجية عامة لمكافحة الفساد والوقاية منه بشكل مؤسسي، وبما يكفل الكشف عن مواطن الفساد، والتحري عن جميع القضايا المرتبطة به، بما فيها الفساد المالي والإداري، والعمل على مباشرة التحقيقات اللازمة بخصوصه، وجمع الأدلة والمعلومات المرتبطة به، إننا نرنو إلى هيئة مسئولة عن ملاحقة كل من يسعى إلى الفساد والإفساد، أو ينخرط في منزلقاته، مثلمًا نرنو أيضًا إلى القيام بجهود

تضمن تجفيف مواطن الفساد وإغلاق نوافذه، وتوعية المواطنين بآثاره السلبية الخطيرة على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وعلى مصداقية الأردن لدى المستثمرين والمؤسسات الدولية .

وإذ نطمح إلى إنشاء هذه الهيئة، التي ستعزز جهودنا في مجال الإصلاح والتحديث وتطوير مؤسسات الدولة لاسيما في الإدارة والقضاء؛ فإننا نرى أن ظاهرة الواسطة والمحسوبية، التي يشكو منها المواطنون، هي أيضًا إحدى أشكال الفساد؛ ففي الوقت الذي نعتز فيه بقيم التماسك والتراحم والتكافل الاجتماعي النابعة من تراثنا العربي والإسلامي؛ فإننا نرى أن الواسطة والمحسوبية، التي تعتدي على حقوق الآخرين، قد أضرت بالمال العام وحرمت بعض المواطنين من الفرص التي يستحقونها، ولهذا فإننا ندعو إلى اعتبار مبدأ تجريم الواسطة، التي تهضم حقوق الغير قيمة من قيم مجتمعنا الأردني، ومن المخالفات الصريحة لأسس العدالة والمساواة، التي يعاقب عليها القانون، وإذ نؤكد على استقلالية هذه الهيئة، وضمان عملها بعيدًا عن أي تأثير، أو تدخلات من أي جهة كانت، وإلى خضوعها لمعايير المساءلة والمحاسبة؛ فإننا نودُّ أن نؤكد على أن تشمل رقابة وعمل هذه الهيئة جميع مؤسسات الدولة والمجتمع المدني، والشركات المساهمة العامة والمؤسسات التي تتعامل مع القطاع العام، وأن يتم اختيار الأشخاص المنطويين في عمل هذه الهيئة عبر آلية تسمح بمشاركة السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية في عملية تزكيتهم والتوصية بهم، وفق أسس ومعايير واضحة ومنضبطة، وأن يتم رفد هذا الجهاز بما يتطلبه من إمكانيات ومتطلبات، بما في ذلك ما يحتاجه من كوادر الادعاء العام والتحقيق، وضمان سهولة الوصول للمعلومات . آملًا في اتخاذ الإجراءات اللازمة بالسرعة الممكنة لإعداد قانون هيئة مكافحة الفساد، وإحالته إلى مجلس الأمة، وإعطائه صفة الاستعجال لإقراره في أقرب فرصة، وأن نخرج باستراتيجية واضحة لمكافحة الفساد والمفسدين، والبدء في تنفيذها حتى يظل الأردن كما أردناه حاضرًا ومستقبلًا ودائمًا موئلاً للعدالة والنزاهة .

وفَّقنا الله العلي القدير جميعًا إلى أن نحقق آمال شعبنا وطموحاته في بناء الأردن النموذج، والله ولي التوفيق " .

عبد الله الثاني ابن الحسين

عمان في ١٩ جمادي الأولى ١٤٢٦هجرية، الموافق ٢٦ حزيران ٢٠٠٥ ميلادية .

وورد مصطلح الشفافية والمساءلة في الكثير من خطابات العرش والرسائل الملكية، ولقد تمَّ إيضاحها في مقام سابق .

ويمكننا القول أنه وبالرغم من أن مفهوم " **الشفافية** " يقوم على الوضوح التام والصراحة في البيانات والمعلومات، وأن تكون هذه البيانات صادقة ومكتملة دون إخفاء لأي جزء من الحقيقة، وكذلك وضوح الأهداف والسياسات والقرارات وجميع العمليات، مع إتاحة أكبر قدر من حرية التعبير عن الرأي، وضرورة الاستماع لكل الآراء؛ فإن مفهوم " **المساءلة** " يتضمن طلب الاستفسارات والتبريرات المبنية على الوعي، والتمكين من المسئولين ومتخذي القرار، من خلال آليات واضحة للمراجعة، وكشف الانحرافات بهدف تقويم الأداء ومحاسبة المسئولين دون تمييز .

الفرع الثالث

هيئة مكافحة الفساد

إن إقامة مؤسسات جديدة ذات مهمة خاصة هي اجتثاث جذور الفساد، أخذت في الظهور في العقدين الماضيين في الدول النامية، وكانت أكثرها قوة هي اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد في هونج كونج [١].

واتساقًا مع المواقف الدولية لمكافحة الفساد، عهد جلالة الملك إلى دولة رئيس الوزراء معروف البخيت في منتصف عام ٢٠٠٥، بإنشاء هيئة مستقلة بقوله في الرسالة الملكية السامية : " **إننا نرنو إلى هيئة مسئولة عن ملاحقة كل من يسعى إلى الفساد والإفساد أو ينخرط في منزلقاته** " [٢]، وتم إنشاء الهيئة بالاستناد إلى نص المادة (٤٥) من الدستور الأردني : " يتولى مجلس الوزراء مسئولية إدارة جميع شئون الدولة الداخلية والخارجية، باستثناء ما قد عهد أو يعهد به من تلك الشئون، بموجب هذا الدستور، أو أي تشريع آخر إلى

---

[١] روبرت كليتجارد، السيطرة على الفساد، مرجع سابق، ص ١٤٢ .

[٢] انظر : الرسالة الملكية السامية، (ذكرت سابقًا)، الموجهة إلى دولة رئيس الوزراء، بتاريخ ٢٠٠٥/٦/٢٦ .

أي شخص أو هيئة أخرى " [1]، ومن خلال هذا النص يعتبر إنشاء هيئة مكافحة الفساد دستوريًّا، ولا يجوز القول بأنها غير دستورية، ويعتبر مجلس الوزراء صاحب الولاية العامة في تعيين أي جهة، وإن تعيين أعضاء هذه الهيئة ورئيسها يكون بتنسيب من مجلس الوزراء، ويعتبر ربط الهيئة برئيس الوزراء استقلالية لها في العمل الإداري والفني، وبنص المادة (٣)، من قانون هيئة مكافحة الفساد [2]، " تنشأ في المملكة الأردنية هيئة تسمى **هيئة مكافحة الفساد** ترتبط برئيس الوزراء تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، ولها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة، لتحقيق أهدافها وحق إبرام العقود والتقاضي، وينوب عنها في الإجراءات القضائية المحامي العام المدني، ورئيس النيابة العامة الإدارية في الدعاوى الإدارية "، ولكي تضطلع بوضع استراتيجية عامة لمكافحة الفساد والوقاية منه بشكل مؤسسي، وتشكل مجلس الهيئة، وأدى أعضاؤها اليمين القانونية أمام جلالة الملك، بتاريخ ٢٠٠٧/٣/١٩، وضمّت كلاً من (الدكتور/ عبد الشخانبة رئيسًا، وعضوية كل من الدكتور/ محمد عدينات، والدكتور/ إبراهيم العموش، والقاضي/ علي الضمور، والسيد/ عوني يرفاس، والسيد/ محمد العضايلة) .

ويتطلب إنشاء هيئة مكافحة الفساد عدة أمور؛ منها [3]:

١ – أن يتوافر قانون منظّم لعملها .

٢ – أن تكون الهيئة مطابقة للمعايير الأساسية من استقلالية، ومهنية وفاعلية، وخضوع الجميع لسلطاتها .

---

[3] عدلت هذه المادة بموجب التعديل المنشور في الجريدة الرسمية، العدد (١٣٨٠)، تاريخ ١٩٥٨/٥/٤، وكذلك التعديل المنشور في الجريدة الرسمية، العدد (١٣٩٨)، تاريخ ١٩٥٨/٩/١، الذي أضاف كلمة " أي شخص أو هيئة " .

انظر : د. سالم الكسواني، مبادئ القانون الدستوري الأردني، دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني، مطبعة الكسواني، عمان، ١٩٨٣، ص ٣٦٠ .

[1] قانون هيئة مكافحة الفساد، رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦، المنشور في الجريدة الرسمية، المملكة الأردنية الهاشمية، العدد (٤٧٩٤)، عمان، ص رقم ٤٥٣٤ .

[2] د. نادر فرجاني وآخرون، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، الناشر منظمة الشفافية الدولية، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، ٢٠٠٥، ص ١٠٣ – ١٠٦ .

٣ – أن تحترم المعايير العالمية لحقوق الإنسان، وتحافظ عليها .

٤ – أن تكون قراراتها خاضعة للاستئناف القضائي .

٥ – أن تكون قادرة على الصمود أمام تغيرات الحكم خاصة في الدول ذات النظام الرئاسي.

٦ – توفر الإرادة السياسية لدى القيادات الحاكمة والمسئولة بضرورة مكافحة الفساد .

٧ – اختيار الأشخاص ذوي المصداقية والنزاهة والكفاءة لتولي المناصب .

ورغبة في إظهار الجدّية لمعاجلة ظاهرة الفساد الخطيرة، ارتأت الحكومة الأردنية ضرورة أن تتولى عمليات الوقاية ومكافحة الفساد جهة متخصصة، هدفها الأساسي محاربة هذه الظاهرة، ولها من الصلاحيات والسلطة ما يمكنها من الحدّ من استشراء هذه الجائحة العالمية، وأكَّد رئيس الهيئة الدكتور/ عبد الشخانبة أن عمل الهيئة سيكون عملًا مؤسسيًّا، يستند إلى الدليل واتباع أقصى درجات الشفافية، وسيتم إحالة الفاسدين إلى القضاء ضمن أدلة وبينات واضحة، وبعيدة عن شخصنه الأمور، وسيكون عمل الهيئة وقائيًّا بالدرجة الأولى، وسيتم العمل على نشر الوعي بين المواطنين والمسئولين في القطاعين العام والخاص، وأضاف رئيس الهيئة أن عملها سيكون نموذجًا يحتذى به في دول الجوار المنظمة للاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد .

المؤشرات لتقييم عمل هيئات مكافحة الفساد [١]:

١ – إجراءات تعيين الرئيس مناسبة كونه كفئًا ومستقلاً عن الحكومة لكي يؤدي واجبه بدون خوف أو محاباة ؟

٢ – هل الهيئة مزودة بموارد كافية ؟

٣ – هل يتمتع الموظفين في الهيئة بالاستقلالية بعيدًا عن التدخلات أثناء قيامهم بأعمالهم ؟

٤ – هل حصل الموظفين على تدريب كافٍ ؟

٥ – هل الرواتب والمكافآت مناسبة ؟

٦ – هل يقع مكتب الرئيس أو رئيس الوزراء ضمن السلطان القضائي للهيئة ؟

٧ – هل الموظفون في المجالات الحساسة عرضة لاختبارات عشوائية ؟

٨ – هل تم اتخاذ الإجراءات حتى لا تكون الهيئة نفسها مصدرًا للفساد ؟

---

[١] جيرمي بوب، إعداد باسم سكجها، مواجهة الفساد، مرجع سابق، ص ٩٢ .

٩ – هل يمكن التخلص من الموظفين التي أصبحت نزاهتهم موضع شكٍّ ؟

١٠ – هل الهيئة مسئولة أمام السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والمجتمع ؟

ويضيف الباحث المؤشرات التالية :

١ – هل يشعر المجتمع الأردني بوجود هيئة مكافحة الفساد ؟

٢ – هل أسندت الهيئة إلى أشخاص بارزين تهمًا بالفساد ؟

٣ – هل للهيئة مصادر خاصة للكشف عن الفساد أو تعتمد على الملاحقة بناء على التقارير الصحفية والأخبار أو التبليغ من المواطنين العاديين ؟

٤ – ما مدى الاستقلال في عمليات التحقيق ؟

٥ – هل للهيئة سلطات كافية للوصول إلى الوثائق واستجواب الشهود ؟

وهنالك دائرتان تتوليان أعمال الضابطة العدلية في الهيئة؛ هما :

أ. دائرة المعلومات والتحقيق .

ب. دائرة المدعي العام .

وتعاملت هيئة مكافحة الفساد (دائرة المعلومات والتحقيق)[١]، عام ٢٠٠٨، مع ما يزيد على (٥٣٨) قضية، أحالت إلى المدعي العام في الهيئة (٥٥) قضية، وتم حفظ (١٦٥) قضية لعدم وجود شبهة فساد والباقي قيد التحقيق، أما (دائرة المدعي العام) نظرت في (١١٦) قضية، أحالت إلى القضاء (١٠٨)، والباقي قيد التحقيق، والبعض تم حفظه لعدم وجود جريمة، وإن الهيئة تهدف إلى إيجاد سياسات فاعلة لمكافحة الفساد، والكشف عن مظاهره ومكافحة اغتيال الشخصية، وتوعية المواطنين بمخاطر الفساد على الوطن، إضافة إلى تعزيز قيم العدالة والنزاهة، وضمان تكافؤ الفرص، وإن الفساد يأتي من ثغرة في التشريع أحيانًا، أو إهمال في المراقبة وضعف في بعض الإجراءات من جهة ثانية، أو عدم المتابعة أو قصور في آليات العقاب والمُحاسبة من جهة ثالثة إلى غير ذلك، وتباشر الهيئة عملها من خلال ما يلي :

١. الأخبار التي ترد لها من خلال وسائل الأعلام والصحف اليومية والأسبوعية .

٢. شكاوى المواطنين .

---

[١] هذه المعلومات حصل عليها الباحث أثناء زيارته لهيئة مكافحة الفساد عام ٢٠٠٩ .

٣. شكاوى الهيئات الرسمية .

٤. للهيئة من تلقاء نفسها التحري عن الفساد وملاحقة مرتكبيه .

وقامت الهيئة بإعداد استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد للأعوام (٢٠١٢/٢٠٠٨) تهدف إلى :

١. تقليل أو تقليص فرص الفساد من خلال مواصلة الجهود لمكافحته .

٢. إيجاد إطار عمل إداري وقانوني متطور وفاعل للقطاعين العام والخاص .

٣. زيادة فاعلية الجهات المعنية بمكافحة الفساد من خلال التثقيف والتدريب والتوعية .

٤. تعزيز ثقة المواطنين والمستثمرين والمؤسسات الدولية بالأجهزة الوطنية المختلفة .

٥. تنسيق جهود المكافحة ضمن إطار التعاون الدولي .

أهداف الهيئة [١]:

١ - وضع وتنفيذ وترسيخ سياسات فعالة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لمكافحة الفساد والوقاية منه .

٢ - توفير مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص والعدالة .

٣ - المحافظة على المال العام .

٤ - مكافحة اغتيال الشخصية، وهي جريمة ذمٍّ وتحقير تستهدف النيل من الشخصيات العامة والإساءة لها .

٥ - الكشف عن مواطن الفساد بجميع أشكاله، بما في ذلك الفساد المالي والإداري والواسطة والمحسوبية، إذا شكلت اعتداء على حقوق الغير حفاظاً على المال العام .

٦ - توعية المواطنين بمخاطر الفساد، وآثاره السلبية على خطط التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

٧ - تعزيز مفاهيم الشفافية والنزاهة الوطنية، وتكوين رأي عام ضد الفساد وإيجاد بيئة مجتمعية تحارب الفساد، وتحرص على قيم العدالة والمساواة .

---

[١] رؤية الهيئة، نشرة تصدر عن هيئة مكافحة الفساد على شكل بروشور، المملكة الأردنية الهاشمية، عمان، ٢٠٠٩، ونص المادة (٥)، من قانون هيئة مكافحة الفساد، رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦ .

٨ – التعاون والتنسيق مع الجهات المحلية والإقليمية والدولية، لتعزيز التدابير الخاصة بمكافحة الفساد وتطويرها .

مهام وصلاحيات الهيئة [١]:

حدد قانون هيئة مكافحة الفساد مهام وصلاحيات الهيئة في المادة السابعة، ومن أجل تحقيق أهدافها تتولى المهام التالية :

١ – التحري عن الفساد الإداري والمالي، والكشف عن التجاوزات والمخالفات، وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك، ومباشرة التحقيقات، والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة لذلك .

٢ – ملاحقة كل من يخالف أحكام هذا القانون، وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة، ومنعه من السفر، وطلب كف يده عن العمل من الجهات المعنية، ووقف راتبه وعلاواته وسائر استحقاقاته المالية إذا لزم، وتعديل أي من القرارات أو إلغائها، وفق التشريعات السارية المفعول .

٣ – للهيئة أن تبدأ في إجراء التحريات اللازمة لمتابعة أي من قضايا الفساد من تلقاء نفسها، أو بناء على إخبار يرد من أي جهة، وإذا تبين بنتيجة التحري أو التحقيق أن الأخبار الوارد إلى الهيئة كان كاذبًا، أو كيديًّا يتم تحويل مقدمه إلى السلطات القضائية المختصة، وفقًا للأصول القانونية المتبعة .

٤ – بالرغم مما ورد في أي تشريع آخر تلتزم الهيئة بإصدار قراراتها، في موعد أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ بدء إجراء التحقيق والتحري .

وستعمل الهيئة على :

١ – التعاون مع وزارتي التربية والتعليم العالي على إدخال مناهج ومساقات دراسية في المرحلة الثانوية والجامعات لكشف مساوئ الفساد وأخطاره على المجتمع، ووقعت

---

[٢] قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦، المنشور في الجريدة الرسمية، المملكة الأردنية الهاشمية، العدد (٤٧٩٤)، عمان، ص ٤٥٣٤ .

مذكرة تفاهم لتؤطر التعاون مع وزارة التربية والتعليم، بتاريخ ٢٠١٠/١/١٩، ولتعزيز الدور التربوي والاجتماعي، الذي تقوم به الوزارة لتنفيذ استراتيجية مكافحة الفساد [١].

٢ – تعزيز التعاون مع وزارة تطوير القطاع العام والمعهد الوطني للتدريب من خلال برامج تدريبية وتأهيلية لموظفي القطاع العام .

٣ – الشراكة مع نقابة الصحفيين ومختلف وسائل الإعلام المقروء والمسموع والمرئي والالكتروني .

٤ – إبراز أهمية دور منظمات المجتمع المدني والنقابات، ومجتمع رجال الأعمال، ورجال الدين في دعم أنشطة وبرامج مكافحة الفساد، والتوعية والتثقيف بها .

وعند مراجعة كتاب مترجم للعربية، " لماذا تفشل وكالات مكافحة الفساد " ؟ عرض الكاتب عدة أسباب تؤدي إلى فشل تلك الوكالات؛ مثل [٢]:

١ – ضعف الإرادة السياسية لأن المصالح التجارية تطغى على القيادة .

٢ – الافتقار للموارد المالية لأن الوكالة الفعَّالة تحتاج إلى تمويلٍ مناسبٍ .

٣ – التدخلات السياسية بحيث لا يسمح للهيئات بالتحقيق مع المسئولين في المستويات العليا من أعضاء الحكومة .

٤ – الخوف من النتائج .

٥ – التوقعات غير الواقعية لأن محاربة الفساد عملية طويلة الأمد .

٦ – القدرات الوقائية الفعالة للوكالات لا تلقى الرعاية والتشجيع .

٧ – عدم وجود قوانين فعَّالة قابلة للتنفيذ يحدُّ من كفاءة الهيئات .

٨ – تكون الوكالة أو الهيئة الجديدة صغيرة تحتاج إلى تثبيت أقدامها، وتجد نفسها تحمل عبئا ثقيلًا من إرث الماضي من الأعمال غير المنجزة من عدة جهات سبقتها، الأمر الذي يؤدي إلى شل قدراتها من اليوم الأول .

٩ – الإخفاق في كسب تأييد ومشاركة المجتمع بسبب نقص حملات التوعية العامة .

---

[١] جريدة الرأي الأردنية، العدد (١٤٣٤٦)، تاريخ ٢٠١٠/١/٢٠، ص ٤٣ .

[١] ملخص من كتيب بيرتراند دو سبيفيل، " لماذا تفشل وكالات مكافحة الفساد "، فيينا، النمسا، نيسان ٢٠٠٠.

١٠ - إذا كانت الوكالة نفسها غير معرّضة للمساءلة بطريقة ملائمة؛ فإنها ستتحول إلى هيئة لملاحقة ومحاكمة منتقدي الحكومة .

١١ - إن فقدان ثقة المواطنين في هيئات مكافحة الفساد، يؤدي إلى ضعف معنويات الموظفين داخل الهيئة .

١٢ - أن تصبح المؤسسة نفسها فاسدة .

الفرع الرابع

ديوان المظالم

بدأت الفكرة منذ عهد الرسول ﷺ، ويقول المقريزي : إن أول من تولى ولاية المظالم الخليفة على بن أبي طالب، وأول من أنشأ ديوانًا للمظالم الخليفة الأموي عبد الملك بن مروان (٦٥ – ٨٦هـ)، وكان الخليفة عمر بن عبد العزيز (٩٩ – ١٠١هـ)، باشر ولاية المظالم بنفسه في ديوان المظالم، ويحضر جلسات ديوان المظالم خمسة عناصر، كما يلي [١]:

١. الحجاب والحراس .

٢. القضاة لتقديم الرأي فيما يتعلق بالإجراءات .

٣. الفقهاء لتقديم الرأي الشرعي .

٤. الكتبة لتسجيل وقائع الجلسة .

٥. الشهود .

وتشمل اختصاصات ديوان المظالم ما يلي [٢]:

١. إساءة استعمال السلطة من جانب الحكام، أو الولاة ضد الرعية .

٢. استيلاء جباية الضرائب على أكثر من المستحق .

٣. النظر في حال كتاب الدواوين وإدارة شئونهم .

٤. رد الأموال التي يستولي عليها الولاة، أو الحكام وأصحاب النفوذ من الأفراد بدون وجه حق إلى أصحابها .

---

[١] د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، (د.ت)، ص ٩٩ .

[٢] د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، مصر، مؤسسة شباب الجامعة، (د.ت)، ص ١٠١ .

نقلًا عن : أبو الحسن الماوردي، الأحكام السلطانية، طبعة عربية ١٣٢٧ هـ، وترجمة فرنسية M,Fagnan، ١٩١٥ .

أحدث هذه الوظيفة دولة بني العباس وأسمت القائم بها صاحب المظالم، وهو الذي يقبل الشكاوى ضد الوزراء والأمراء وأعاظم الناس، ويرفعها إلى الخليفة، ويعتبر بمثابة النائب العام اليوم [١].

وعرف الإسلام ولاية المظالم، وهي نظام شبيه بقضاء مجلس الدولة في مصر، والقضاء الإداري في الأردن؛ حيث يختص بالمنازعات التي تكون الدولة أحد أطرافها، وكما قال الماوردي : " قود المتظالمين إلى التناصف بالرهبة، وزجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة "، وتبرز اختصاصات والي المظالم في التصدي للاعتداءات العامة، وهو ما يطلق عليه رد الغصوب السلطانية؛ فإذا وقع اعتداء من جانب الحكام، أو الموظفين على أموال الدولة قام والي المظالم برد هذه الأموال وتأديب الظالمين، وذكر الإمام الغزالي أن الحسبة لها خمس مراتب؛ هي :

أ. الخطأ .

ب. الوعظ بالكلام اللطيف .

ج. السب والتعنيف .

د. المنع بالقهر بطريقة مباشرة، كاستلاب الثوب المغصوب ورده إلى صاحبه .

هـ. التهديد بالضرب ومباشرة الضرب [٢].

وتميز قضاء المظالم في الإسلام بطبيعة مزدوجة تجمع بين القضاء والتنفيذ، بالإضافة إلى بسط سلطان القانون على كبار الولاة ورجال الدولة، ممن يعجز القضاء العادي عن إخضاعهم لحكم القانون، ولذلك يعتبر قضاء المظالم في الإسلام يشبه إلى حدٍّ كبيرٍ نظام القضاء الإداري بمدلوله الحديث [٣].

---

[١] عمر المدني، الآثار الكاملة للملك عبد الله بن الحسين المؤسس، الطبعة الثانية، الدار المتحدة للنشر، بيروت، ١٩٧٩، ص ١٧٦ .

[٢] د. فؤاد محمد معوض، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٤٨ .

نقلًا عن : أبو حامد الغزالي، إحياء علوم الدين، المكتب الثقافي، الجزء الثاني، ص ٤٣٥ وما بعدها .

[٣] د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، أسس التنظيم السياسي، الدولة الحكومة والحريات العامة، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٥، ص ١٥٩ .

إن أول محتسب كان قد ظهر في الصين قبل ما يزيد عن ٢٠٠٠ عام، خلال فترة حكم تسين " Tsin " في عام ٢٢١ قبل الميلاد، وفي كوريا في عهد أسرة تشيزون " Chiseon "، وقد بدأت فكرة ديوان المظالم بمفهومها الحديث في دولة السويد عام ١٨٠٥، تحت مسمى " الأمبودزمان "، أو حامي حقوق الشعب .

وجدير بالذكر أن ملك السويد في حينه الملك تشارلز الثاني عشر كان قد عين الأمبودزمان أو " أمين المظالم " مكافأة لشعبه، الذي أعاده إلى العرش بعد أن ظل منفيًّا في تركيا طيلة اثني عشر عامًا قضاها في كنف الخلافة العثمانية [١]، وقد اطّلع الملك السويدي طوال فترة ضيافته في الآستانة على تجربة ديوان المظالم، وفق صيغتها الإسلامية واستلهم ملك السويد هذه الفكرة من سيرة الخليفة المسلم عمر بن الخطاب ﷺ (٦٢٤ – ٦٤٤هـ)، ومن مفهوم قاضي القضاة، الذي تم تطويره في العهد الإسلامي، والتي كان يضطلع بها قاضي القضاة، وعرفاناً منه لشعبه قام باستحداث جهاز شبيه، بل وطلب من السلطات العثمانية إعانته على تأسيس ما يشبه ديوان المظالم العثماني في مملكته، ومن هناك بدأت الانطلاقة المؤسسية الحديثة لديوان المظالم، وتطورت لتصل إلى هذه الصيغة الحديثة، ويتوقع الجمهور أن تكون خدمة المحتسب تتميز بما يلي [٢]:

١ – السعي الحثيث وراء الحقيقة بلا خوف أو محاباة .

٢ – الرد في الوقت المناسب بلغة بسيطة وواضحة .

٣ – العدالة وسهولة الوصول .

٤ – بساطة الإجراءات والكياسة .

٥ – الإصغاء للجمهور والمنظمات بلطفٍ واحترامٍ .

٦ – عدم وجود أحكام مسبقة ومصالح خاصة .

٧ – تشجيع الاستقامة في الإدارة العامة .

٨ – الاستخدام الفعَّال للموارد .

٩ – تعزيز الممارسات الإدارية والمبادئ الأخلاقية الجيدة .

---

(١) http://www.mopsd.gov.jo/arabic/pages.php?menu_id=61.

(٢) جيرمي بوب، إعداد باسم سكجها، مواجهة الفساد، مرجع سابق، ص ٧٨، ٨٤ .

١٠ – القيام بالواجبات بأمانة وحرص واجتهاد .

ويزخر الدين الإسلامي بتعليمات سمحة، وما يحفل به تراثنا العربي من تقاليـد عريقـة، ويقول رب العزة والجلال في حديثٍ قدسيٍّ : **" يَا عِبَادِي إِنِّي حَرَّمْتُ الظُّلْمَ عَلَى نَفْسِي وجعلته بينكم محرمًا فلا تظالموا "**، ورفع الظلم ونصر المظلوم يدخل في إطار الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر في التشريع الإسلامي .

وسبق أن تم إنشاء دائرة ديوان المظالم، والتي تشكلت في رئاسة الوزراء بموجب نظـام رقم (٢٣) لسنة ١٩٩٩، ونتيجة افتقار الدائرة إلى التفويض والاستقلالية، وعدم تـوفر موقـع خاص، ولا يتوفر نظام ليحكم عملها، وعدم توافر الكوادر البشرية المؤهلة تم إغلاقها بعد أقل من عام، واستضافت العاصمة الأردنية ورشة عمل حول موضوع إنشـاء ديـوان المظـالم، ضمن خصوصية المجتمع الأردني وتجربته الديمقراطية، والأردن في هذه السياسة يختطُّ مـا كانت المملكة العربية السعودية قد قررته رغم عدم وجود برلمان منتخب لديها منـذ عشـرات السنين، وكذلك فإنه يطبق التجربة في مملكة النرويج أوروبيًّا حول مكتب محقـق الشـكاوى، وآلية مهماته للاستفادة منها أردنيًّا، والمملكة العربية السعودية كانت أول بلد عربي وإسـلامي أسست ديوان المظالم في التخاصمات بين العامة والخاصة، وكان للمملكة العربيـة السـعودية السبق من بين الدول العربية في إنشاء ديوان المظالم [(١)]، ويختص بتسجيل الشكاوى الـواردة إليه، والتحقيق فيها، وإعداد تقارير بنتائج التحقيقات لإرساله إلى الوزير المخـتص، وترسـل صورة إلى الديوان الملكي، وديوان مجلس الوزراء، وتسجل في سجل خاص، وبيـان متـى أرسل التقرير النهائي للملك، وأمر الملك في الشكوى المعروضة، وشارك في الورشـة التـي نظمتها وزارة العدل بالتعاون مع القنصلية الفخرية لمملكة الدانمارك لدى الأردن أعيان ونواب وعدد من المختصين في هذا المجال من أردنيين ودنمركيين، ويأتي انعقاد هذه الورشة، التـي تركزت حول فكرة إنشاء ديوان المظالم في الأردن، بما يتناسب مـع الخصوصـية العربيـة والإسلامية، في إطار التعاون القائم بين البرلمان والحكومة الدانمركية من جهة، ومجلس الأمة والحكومة الأردنية من جهة ثانية .

[(١)] المملكة العربية السعودية، مرسوم ملكي، نشر بجريدة أم القرى، العدد (١٥٧٧)، تاريخ ١٩٥٥/٨/١٢ .

وقال وزير العدل الأردني وزير الدولة لشئون رئاسة الوزراء في بداية الورشة أن فكـرة ديوان المظالم غير مستحدثة، ولها تقليد وتطبيقات في الأردن، " وهناك عدد مـن المؤسسـات الأردنية تقوم بهذا المفهوم "، وأوضح الوزير أن هناك حجم عمل كبير يتم في مجلـس الأمـة والحكومة؛ حيث تصل ٣٣ ألف رسالة سنويًّا إلى رئاسة الوزراء جزء كبير منهـا مخاطبـات وشكاوى من المواطنين، وإن الاهتمام انصبَّ على إنشاء ديوان للمظالم فـي الأردن اسـتجابة للتوجهات الملكية السامية، الرامية نحو الارتقاء بالخـدمات الحكوميـة المقدمـة للمـواطنين، والتركيز على حماية حقوقهم، وإن هذه الجهود ضمن برنامج إصلاح القطـاع العـام، الـذي تضطلع به وزارة التنمية الإدارية، والذي يشتمل على محاور الإصلاح الإداري، والإصـلاح المالي وتطوير القضاء والحكومة الالكترونية [١].

ونصت المادة (١٢) من قانون ديوان المظالم على أن يتولى الديوان المهام والصـلاحيات التالية [٢]:

أ – النظر في الشكاوى المتعلقة بأي من القرارات، أو الإجراءات أو الممارسـات، أو أفعـال الامتناع عن أي منها الصادرة عن الإدارة العامة أو موظفيها، ولا تقبل أي شكوى ضـد الإدارة العامة، إذا كان مجال الطعن بها قائمًا قانونًا أمام أي جهة إداريـة أو قضـائية، أو إذا كان موضوعها منظورًا أمام أي جهة قضائية، أو تم صدور حكم قضائي فيها .

ب – التوصية بتبسيط الإجراءات الإدارية، لغايات تمكـين المـواطنين مـن الاسـتفادة مـن الخدمات، التي تقدمها الإدارة العامة بفاعلية ويسر، وذلك من خلال مـا يقـدم إليـه مـن شكاوى بهذا الخصوص .

ونصت المادة (١٤) من قانون ديوان المظالم :

أ – يحق لأي متضرر من أي من قرارات الإدارة العامة، أو الإجراءات أو الممارسـات، أو أفعال الامتناع عن أي منها أن يتقدم بالشكوى في مواجهة الإدارة العامة أمـام الـديوان، وفقًا للأحوال والإجراءات المبينة في هذا القانون .

---

[١] http://www.elaph.com/Politics/2004/9/10312.htm?sectionarchive=Politics

[٢] قانون ديوان المظالم، رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨، المنشور في الجريدة الرسمية، العـدد (٤٩٠٠)، تـاريخ ١٦/٤/٢٠٠٨، ص ١٢٦٠ .

ب – يباشر الديوان التحقق من الشكاوى والتظلمات المقدمة إليه بموجب نموذج معتمد لهذه الغاية، يشتمل على موجز عن وقائعها وأسبابها، والجهة التي أصدرتها معززًا بالوثائق والمستندات المؤيدة لها إن وجدت، على أن يكون هذا النموذج موقعًا من مقدم الشكوى، أو ممثله القانوني .

ج – يصدر رئيس الديوان قراره بقبول الشكوى المقدمة إليه، أو رفضها على أن يكون قراره معللًا ومسببًا في أي من الحالتين .

ويهدف الديوان إلى رفع الشعور بالظلم عن المواطن؛ فيما يتعلق بالإجراءات الحكومية، ومهمته تحسين العلاقة بين المواطن والأجهزة الحكومية، ولا يتطلب عمل الديوان ضابطة عدلية أو شهودًا، وعند وجود شكوى فيها شبهة فساد تُحال إلى هيئة مكافحة الفساد .

وعند السؤال هل هناك تعارض بين عمل هيئة مكافحة الفساد وديوان المظالم ؟ نجد أن تركيز هيئة مكافحة الفساد على عنصر الفساد في القرار الإداري، أو الممارسة الإدارية، وتتخذ بحق المخالف إجراءات جزائية عقابية، وهمها الكشف عن حالة الفساد في الفعل الإداري للإدارة العامة أو موظفيها، وهذا هدف لا يغطي جميع جوانب الخلل في الفعل الإداري، الأمر الذي يستدعي وجود جهة تغطي جوانب الخلل والتقصير، وهو ما يضطلع به ديوان المظالم، الذي يهدف إلى تطوير الإدارة من خلال معالجة أنماط سوء الإدارة المختلفة من مخالفة القانون (قد لا تكون فسادًا)، أو شفافية ... إلخ، وهي عناصر لا يدخل الفساد بالضرورة في دوافعها وأسبابها، وإن تكن مهيئة له أو مساعدة عليه، وهذا يعني أن ديوان المظالم هو جهاز يتساند مع هذه الأجهزة، ولا يتقاطع معها؛ فإن توفر للديوان التحديد الواضح للاختصاص، وتعيين المهام والوظائف؛ بحيث يؤمّن عليه من الازدواجية كان ذلك عونًا له على أداء مهامه [١].

الفرع الخامس

وزارة تطوير القطاع العام

---

[١] انظر ديوان المظالم الأردني على الموقع الإلكتروني :

http://www.mopsd.gov.jo/arabic/pages.php?menu_id=61

يرى الباحث أن الإسراع في تنفيذ مكونات إصلاح القطاع العام، وإعادة هيكلة جهاز الخدمة المدنية، بما يساهم في تحسين أداء الوزارات والمؤسسات المختلفة، وذلك من خلال إعادة هيكلة المؤسسات الحكومية، ودمج أو إلغاء بعض المؤسسات، إذا اقتضت الحاجة لذلك، وتبسيط الإجراءات الحكومية، والوصول بالقطاع العام إلى الحجم الأمثل، وزيادة كفاءة عملية اتخاذ القرار الحكومي، وتنمية الموارد البشرية، وبناء القدرات المؤسسية في مختلف الوزارات والدوائر، والتخلص من الازدواجية في المسئوليات، والإسراع في تنفيذ برامج الإصلاح الإداري بكافة عناصره، والتركيز على نشر كافة المتطلبات والتعليمات، والمدد الزمنية للإجراءات الحكومية، التي لها علاقة بالنشاط الاقتصادي، ولا ننكر أن وزارة تطوير القطاع العام أخذت على عاتقها رسم السياسات العامة لمناهج الإصلاح الإداري وتطوير القطاع العام دون القطاع الخاص .

أهداف إعادة الهيكلة [١]:

يقصد بإعادة هيكلة القطاع الحكومي " مجموعة الوحدات المؤسسية، التي تقوم بمباشرة وظائف الحكومة، وتتولى مسئولية توفير الخدمات العامة على أساس غير سوقي، وتؤدي مدفوعات تحويلية لإعادة توزيع الدخل والثروة، والتي يتم تمويل أنشطتها من الضرائب والتحويلات الإجبارية من الوحدات بالقطاعات الأخرى، ويضم هيكل هذه الوحدات ثلاث وحدات مؤسسية؛ هي وحدات الحكومة المركزية (الجهاز الإداري للدولة)، ووحدات الحكومة المحلية (المحافظات)، والهيئات العامة ذات الطابع الخدمي أو السيادي " .

تشير إعادة الهيكلة إلى الجهود المبذولة لدراسة وتحليل الأجهزة المشمولة، من حيث مدى الحاجة للجهاز ووضعه القانوني، والعلاقات التنظيمية له، من خلال تحقيق الأهداف التالية :

١. تحسين الأداء في القطاع الإداري .
٢. إبراز الدور الجيد للحكومة .
٣. اعتماد الكفاءة والفاعلية .
٤. الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة .

---

[١] المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ورشة عمل التجارب الناجحة في ترشيد القطاع الحكومي، دمشق، ٢٥-٢٨ يوليو/تموز ٢٠٠٥، ص ٦، ٢١ .

وتعمل الوزارة وفق نظام التنظيم الإداري لوزارة تطوير القطاع العام، الصادر بمقتضى المادة (١٢٠)؛ " التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية، وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها، وأسماؤها ومنهاج إدارتها، وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم، والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم، واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك " [١].

وأكد رئيس الوزراء الأردني أن لوزارة تطوير القطاع العام دورًا رئيسًا، في جميع برامج التطوير والتحديث، التي تنفذها الدوائر الحكومية، وتعزيز الثقافة المؤسسية الإنتاجية، ومفهوم الخدمة العامة لدى الموظفين، وتطوير الخدمات الحكومية مع ضرورة توفر قاعدة معلومات عن الكوادر البشرية، ومؤهلاتهم والاحتياجات المطلوبة، بما يعزز الاستخدام الأمثل للموارد البشرية، وإن دور الوزارة يتمثل فيما يلي :

١. تطوير الأدوات القانونية والفنية لتحسين الأدوات الحكومية .
٢. تطوير وتفعيل الهيكلية التنظيمية لإدارة الموارد البشرية في القطاع العام .
٣. ضرورة إعداد وإطلاق البرنامج الشمولي لتطوير القطاع الحكومي .
٤. الوصول إلى امتلاك جهاز كفء ومؤهل في القطاع العام .
٥. متابعة الأداء الحكومي .

ولا تشمل تلك الإجراءات القطاع الخاص، وتتجه الإرادة إلى تعزيز التعاون بين الهيئة ووزارة تطوير القطاع العام، ومعهد الإدارة العامة، لتطوير الإدارة العامة وتأهيل الموظفين من خلال تدريبهم، وتعزيز قيم النزاهة لديهم، والعمل على سدِّ الثغرات التشريعية، وانتهاج برامج تدريبية مرنة وذات كفاءة بالاعتماد على تكنولوجيا المعلومات، لتحسين الإصلاح الإداري للوصول للشفافية .

ونصت المادة (٣) من النظام على أن تتولى الوزارة المهام التالية [٢]:

١ – إعداد السياسات العامة لإدارة وتنمية الموارد البشرية، ووضع الخطط اللازمة لتنفيذها .

---

[١] المملكة الأردنية الهاشمية، نظام التنظيم الإداري لوزارة تطوير القطاع العام، رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٧، الصادر بمقتضى المادة (١٢٠) من الدستور الأردني .

[٢] المملكة الأردنية الهاشمية، نظام التنظيم الإداري لوزارة تطوير القطاع العام، رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٧، الصادر بمقتضى المادة (١٢٠) من الدستور الأردني .

٢ – تقديم الرأي والمشورة لأنظمة التنظيم الإداري لدوائر ومؤسسات القطاع العام لتطوير هياكلها التنظيمية .

٣ – العمل على تطوير الهيكل التنظيمي للإدارة الحكومية، ووضع الخطط والبرامج اللازمة .

٤ – إعداد السياسات العامة لتطوير القطاع العام، وتحسين أدائه ورفع مستوى الخدمات مع تبسيط إجراءاتها .

٥ – المساهمة في إعداد سياسات واستراتيجيات التدريب، وبناء القدرات في القطاع العام .

٦ – إنشاء وإدامة سجل خاص بالمراكز والمعاهد التدريبية العاملة في القطاعين العام والخاص الراغبة في تقديم برامج تدريبية لمؤسسات القطاع العام .

٧ – إعداد قاعدة بيانات وتحديثها، وإدامتها باستمرار للهيئات والمؤسسات الحكومية .

٨ – أي مهام أخرى يرى مجلس الوزراء أو رئيس الوزراء تكليفها بها .

وتسعى وزارة تطوير القطاع العام ضمن الخطة الاستراتيجية للفترة الزمنية (٢٠٠٨/٢٠١١)، إلى تحقيق عدة أهداف استراتيجية، وفق المحاور التالية [١]:

١. محور إعادة هيكلة القطاع العام .
٢. محور تحسين الخدمات الحكومية .
٣. تعزيز القدرات المؤسسية للوزارة .
٤. الوصول إلى حكومة ذات هيكل تنظيمي يتسم بالرشاقة والشفافية .
٥. الوصول إلى موارد بشرية مؤهلة وذات كفاءة تلبي الاحتياجات للوظائف الحكومية .
٦. الوصول إلى خدمات حكومية أكثر كفاءة ضمن إجراءات مبسطة .
٧. تطوير رسم السياسات واتخاذ القرار .
٨. محور تطوير الإدارة المالية في القطاع العام .
٩. محور تطوير الأداء المؤسسي .

---

[١] المملكة الأردنية الهاشمية، قانون الموازنة العامة، مجلد البيانات التفصيلية للسنة المالية ٢٠١٠، الفصل (٥٠١)، وزارة تطوير القطاع العام، ص ٥٧ .

الفرع السادس

وزارة التنمية السياسية

يعتبر من أهم الإسهامات التي يمكن للتنمية السياسية أن تحققها، من خلال تطبيق مبادئها وخططها التخفيف من التطرف والاحتقان السياسي في الأوساط السياسية والاجتماعية، ولذلك يجب أن تركز التنمية السياسية على ترسيخ مبادئ العدل والمساواة، من خلال المشاركة في عمليات البناء التضامنية، التي يساهم الجميع في صياغتها، ويأخذ الإنسان الأردني دوره في العمل العام بروح تسودها المواطنة والتسامح والولاء والانتماء لمجتمعه ووطنه، والعمل على تمكين المرأة، واعتبار مشاركتها حقًّا أساسيًّا، وعلى الدول والحكومات كفالة الوفاء بحقوقها، لزيادة وعيها السياسي ضمن النطاق الديمقراطي العام [١].

وفي كتاب التكليف السامي لدولة السيد فيصل الفايز، قال جلالة الملك عبد الله الثاني : " فإن الوقت قد حان لتعميم مفهوم التنمية السياسية، التي تشارك بها كافة قطاعات المجتمع وقواه السياسية؛ حيث مشاركة حقيقة وفاعلة للمرأة الأردنية، والشباب الأردني وتفعيل طاقاتهم، واستثمارها في شتى مناحي الحياة؛ فنحن نؤمن أن لا تنمية شاملة بدون استثمار طاقات الشباب، وبدون أن تأخذ المرأة مكانتها الطبيعية، وحقوقها الكاملة في المجتمع " [٢].

وعملًا بالتوجيهات الملكية السامية، ولأن المواطن الأردني هو محور خطاب التنمية والحداثة، والعنصر الرئيس للتغيير والتطوير، عمدت استراتيجية وزارة التنمية إلى تأكيد دور المواطن، لتجسيد حالة التنمية والتعددية والديمقراطية ضمن مؤسسات المجتمع المدني، والنقابات والأحزاب المختلفة في إطار من الشراكة الحقيقية .

واشتملت استراتيجية وزارة التنمية السياسية لعام ٢٠٠٨/٢٠٠٩، على عدة محاور، مقترنة بآليات عمل محددة لتنفيذها مستندة إلى مرجعيات؛ هي : الدستور الأردني، وخطاب العرش السامي، والمواثيق والمعاهدات الدولية، والمبادرات الإصلاحية، ووثيقة كلنا الأردن، وركَّزت المحاور على [١]:

---

[١] نشرة شهرية تصدرها وزارة التنمية السياسية، مديرية الإعلام، العدد الأول، آذار ٢٠٠٨، ص ٩ .

[٢] من كتاب التكليف السامي لدولة السيد رئيس الوزراء فيصل الفايز، بتاريخ ٢٢/١٠/٢٠٠٣ .

[٣] نشرة التنمية السياسية، وزارة التنمية السياسية، عدد خاص، الأردن، تشرين الثاني ٢٠٠٨، ص ٦ .

١. تجذير ومأسسة الثقافة الديمقراطية والحوار الوطني .

٢. تطوير وتنمية بيئة العمل الحزبي .

٣. تفعيل مشاركة مؤسسات المجتمع الوطني .

٤. تمكين المرأة .

٥. تعزيز مشاركة الشباب .

٦. توسيع دائرة المشاركة العامة في صنع القرار .

٧. توطين الفكر الديمقراطي .

وفي خطاب العرش السامي، قال جلالة الملك عبد الله الثاني : " ... رؤيتنا للتنمية السياسية، التي تهدف إلى توسيع قاعدة المشاركة في عملية صنع القرار وتنفيذه، وتعزيز مبادئ المشاركة والمساءلة وتكافؤ الفرص ... " [١].

---

[١] من خطاب العرش السامي في الدورة البرلمانية الثانية، لمجلس الأمة الأردني الخامس عشر، ٢٠٠٨ .

المبحث الثاني
القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بالفساد في المملكة الأردنية الهاشمية

عند مراجعة القوانين والأنظمة الأردنية المختلفة، وجدت أنها تغطي كافة الجرائم الواردة في الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، مما سهَّل المواءمة مع الاتفاقية الدولية، ولم تواجه الحكومة الأردنية أية مشكلة قانونية، من أجل المصادقة على الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وسوف يقوم الباحث بدراستها ضمن المطالب التالية :

المطلب الأول
القوانين الخاصة بمكافحة الفساد

إن للتقنين (Codification) ميزة رئيسة، تتمثل في سهولة الرجوع للقواعد المقننة، ولكن توجد قواعد لمكافحة الفساد متناثرة هنا وهناك، ولا تحمل عنوان الفساد الإداري، بل عنوان النشاط الذي تعالجه، وإن الفساد الإداري لم يتوقف قطُّ عن التطور والتغيير والتجدد لمواكبة التطورات المستجدة للتقدم العلمي والتكنولوجي، الذي خلق نشاطات جديدة خاصة في المشروعات الدولية والإقليمية والوطنية الضخمة، وما يشوبها من شبهات فساد ترتبط بمبالغ ضخمة أحيانًا .

وترتيبًا على ذلك؛ فإنه نتيجة عدم مواكبة التشريعات لمتطلبات التطور، التي تشهدها الإدارة الحديثة؛ فإن التشريعات السابقة تكون قد أصيبت بفيروس الهرم والجمود وعدم التحديث، وهكذا يمكن القول – على هدي ما سبق – أن المشرع الأردني اجتهد لمواكبة التطورات المعاصرة، من خلال إقرار العديد من القوانين التي تعالج ظاهرة الفساد، ويمكن تقسيمها حسب الفروع التالية :

الفرع الأول

قانون تصديق اتفاقية الأمم المتحدة

لمكافحة الفساد ٢٠٠٤

صادقت المملكة الأردنية على العديد من الاتفاقيات والمواثيق الدولية، بما فيها المصادقة على قانون اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٤، المنشور في الجريدة الرسمية، عدد رقم ٤٦٦٩، بتاريخ ٢٠٠٤/٨/١، كما يلي [١]:

" نحن عبد الله الثاني بن الحسين ملك المملكة الأردنية الهاشمية، وبمقتضى المادة (٣١) من الدستور، وبناءً على ما قرره مجلسا الأعيان والنواب، نأمر بالعمل بالقانون الآتي، من تاريخ ١/٨/ ٢٠٠٤ " .

المادة (١) : يسمى هذا القانون قانون تصديق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٤، ويعمل به من نشره في الجريدة الرسمية .

المادة (٢) : تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والملحقة بهذا القانون صحيحة، ونافذة بالنسبة لجميع الغايات المستوحاة .

ألآليات التي تعتمدتها الدول لتطبيق الاتفاقيات الدولية ومنها اتفاقية مكافحة الفساد :

تختلف الدول حسب أنظمتها السياسية والاجتماعية والقضائية والمراحل التي يمر بها إصدار القوانين، ولكن هناك عدة أساليب استخدمتها الدول في مواءمة وتطبيق القوانين والاتفاقيات الدولية، ومن تلك الأساليب [٢]:

١ – سن تشريع جزائي خاص :

يتم هذا الأسلوب بإيجاد تشريع خاص جديد يعاقب على المخالفات الجسيمة، الواردة في الاتفاقيات الدولية، ومن المفضل عند سن التشريع استخدام نفس الألفاظ المستخدمة في

---

[١] المملكة الأردنية الهاشمية، الجريدة الرسمية، المطابع العسكرية، عمان، العدد (٤٦٦٩)، بتاريخ ٢٠٠٤/٨/١، ص ٣٧١٩ .

[٢] د. إحسان الهندي، بحث في أساليب تفعيل قواعد القانون الدولي في صلب التشريعات الداخلية، ذكره : د. حسّان ريشة، في مؤلفه القانون الدولي الإنساني الواقع والطموح، مطبعة الداودي، دمشق، ٢٠٠١، ص ٦٣ .

الاتفاقيات والبروتوكولات، وسنَّت المملكة الأردنية قانون هيئة مكافحة الفساد، رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦، ولم يجد الأردن صعوبة في ذلك لكون جرائم الفساد الدولية مجرّمة، ضمن عدة قوانين أردنية سابقة .

٢ – طريقة الإدخال أو الإدراج :

وتكون من خلال إدخال نصوص المخالفات الجسيمة، والتي تعتبر من جرائم الفساد في تشريعاتها الجزائية الوطنية من خلال النص عليها، وبذلك تصبح القاعدة القانونية الدولية جزءًا من التشريع الوطني، ونصَّت المادة (٥) فقرة (ز) من قانون هيئة مكافحة الفساد، رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦ : " يعتبر فسادًا لغايات هذا القانون جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية، التي تعنى بمكافحة الفساد وانضمت إليها المملكة " .

٣ – أسلوب الإحالة :

يكون بسنِّ نصٍّ تشريعيٍّ مختصرٍ، يتكون من مادة وحيدة، أو من بضع مواد يحيل فيها القانون الداخلي على النص الدولي، مع تحديد هامش عريض للعقوبات التي يمكن أن ينطق بها .

٤ – أسلوب المماثلة :

من خلال النص عليها في التشريع الداخلي بجريمة مماثلة، ويلتزم بشروط تحقق الجريمة .

٥ – الاكتفاء بالتوقيع أو التصديق أو الانضمام للاتفاقيات الدولية :

ذهبت بعض الدول الأعضاء في الأمم المتحدة إلى البقاء على التشريعات الوطنية المعمول بها لديها كما هي، واقتصرت علاقتها مع الاتفاقيات الدولية على التوقيع أو التصديق أو الانضمام اللاحق، ولم تفعل شيئًا حيال النص، مثل سن تشريعات وطنية داخلية تعاقب على الجرائم الدولية .

ونصت المادة (١٦) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات على أن : " كل معاهدة نافذة تكون ملزمة لأطرافها، وعليهم تنفيذها بحسن نية "، ويعتبر مبدأ حسن النية لتنفيذ الالتزامات بين الدول أطراف المعاهدة من المبادئ الأساسية لقانون المعاهدات، ومن متطلبات قاعدة العقد

شريعة المتعاقدين، ونصت المادة (٢٨) من اتفاقية فيينا للمعاهدات على أنه : " لا يجوز لطرف في المعاهدة أن يتمسك بقانونه الداخلي كسبب لعدم تنفيذ هذه الاتفاقية " [١].

وتعبر الدول عن رضاها بالالتزام بالمعاهدات حسب نص المادة (١١) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات : " يجوز للدولة أن تعبِّر عن ارتضائها الالتزام بالمعاهدة بالتوقيع عليها أو بتبادل الوثائق المكونة لها، أو بالتصديق، أو بالقبول، أو الموافقة، أو الانضمام إليها بأية وسيلة أخرى يتفق عليها "، وصادقت المملكة الأردنية على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب القانون رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٤، (قانون تصديق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)، المنشور في الجريدة الرسمية [٢].

ومعنى التصديق : " هو قبول المعاهدة رسميًّا من السلطة التي تملك عقد المعاهدات نيابة عن الدولة، ولا يعتبر التصديق حينما يكون ضروريًّا مجرد إجازة للمعاهدة، بل هو الإعلان الحقيقي لإرادة الدولة في الالتزام، وهو الذي يحدد اللحظة التي تصبح فيها المعاهدة ملزمة " [٣].

وخوّلت المادة (٣٣) من الدستور الأردني الملك إعلان الحرب وعقد الصلح وإبرام المعاهدات والاتفاقات .

الفرع الثاني

قانون هيئة مكافحة الفساد

نصت المادة (٦) من الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد على تشكيل هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية، بأن تكفل كل دولة طرف، وفقًا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات، حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد بوسائل مختلفة، مثل الإشراف على تنفيذ تلك السياسات، وتنسيقها عند الاقتضاء، وزيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها، ومنح

---

[١] د. محمد مصطفى يونس، القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٢٠٠ – ٢٠٣.

[٢] المملكة الأردنية الهاشمية، الجريدة الرسمية، المطابع العسكرية، عمان، العدد (٤٦٦٩)، بتاريخ ٢٠٠٤/٨/١، ص ٣٧١٩ .

[٣] د. محمد حافظ غانم، مبادئ القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧، ص ٤٢٧ .

الهيئة أو الهيئات المشار إليها في هذه المادة ما يلزم من الاستقلالية، لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة، وبمنأى عن أي تأثير لا مسوّغ له، وينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم، وتقوم كل دولة طرف بإبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة باسم وعنوان السلطة أو السلطات، التي يمكن أن تساعد الدول الأطراف الأخرى على وضع وتنفيذ تدابير منع الفساد .

ونصت أيضًا المادة (٣٦) على أن تتخذ كل دولة طرف، وفقًا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، ما قد يلزم من تدابير لضمان وجود هيئة، أو هيئات متخصصة، أو أشخاص متخصصين في مكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون، وتمنح تلك الهيئة أو الهيئات، أو هؤلاء الأشخاص ما يلزم من الاستقلالية، وفقًا للمبادئ الأساسية للنظام القانوني للدولة الطرف، لكي يستطيعوا أداء وظائفهم بفعالية، ودون أي تأثير لا مسوغ له، وينبغي تزويد هؤلاء الأشخاص، أو موظفي تلك الهيئة أو الهيئات، بما يلزم من التدريب والموارد المالية لأداء مهامهم [١].

وصدرت الإرادة الملكية السامية في الرابع من شهر كانون الأول لعام ٢٠٠٦، بالموافقة على قانون هيئة مكافحة الفساد، رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦ [٢]، بعد المرور بجميع مراحله الدستورية، ونشر في الجريدة الرسمية، وتضمّن القانون (٢٤) مادة قانونية .

وصدرت عدة أنظمة خاصة بموجب قانون هيئة مكافحة الفساد بمقتضى المادة (٢٣)؛ ومنها :

١ - نظام رقم (٨٩) لسنة ٢٠٠٧، نظام اللوازم لهيئة مكافحة الفساد، صادر بمقتضى المادة (٢٣) من قانون هيئة مكافحة الفساد .

٢ - نظام رقم (٩٠) لسنة ٢٠٠٧، النظام المالي لهيئة مكافحة الفساد، صادر بمقتضى المادة (٢٣) من قانون هيئة مكافحة الفساد .

---

[١] المملكة الأردنية الهاشمية، الجريدة الرسمية لسنة ٢٠٠٤، العدد (٤٦٦٩)، ص ٣٧٢٠ .

[٢] قانون هيئة مكافحة الفساد، رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد (٤٧٩٤)، الأردن، ص ٤٥٣٢ .

٣ - نظام رقم (٩٢) لسنة ٢٠٠٧، نظام موظفي هيئة مكافحة الفساد، صادر بمقتضى المـادة (٢٣) من قانون هيئة مكافحة الفساد .

الفرع الثالث

قانون ضمان حق الحصول على المعلومات

إن قانون حق الحصول على المعلومات، رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٧ [1]، يعتبر خطوة إيجابية لتعزيز جهود مكافحة الفساد في الأردن أعطى الحق لكل أردني في الحصول على المعلومات، التي يطلبها إذا كانت له مصلحة مشروعة أو سبب مشروع، وفقًا لأحكام هذا القانون، الـواردة في المادة (٧) مع مراعاة أحكام التشريعات النافذة، ويهدف إلى تعزيـز الشـفافية الحكوميـة، ويتناول المعلومات على مختلف أنواعها من وثائق ومصنفات وأفلام، وطلـب القـانون مـن المسئول تسهيل الحصول على المعلومات، دون إبطاء وضمان كشفها حسب نـص القـانون، وإن طلب الحصول على المعلومات يتم الإجابة عليه أو رفضه خلال ٣٠ يومًا من اليوم التالي لتقديمه، ويشترط إذا رفض الطلب أن يكون معللًا ومسببًا، وعند الامتناع عن الرد ضمن المدة المقررة، يعتبر قرارًا بالرفض، ولمقدم الطلب في حال الرفض الطعن في القرار لدى محكمـة العدل العليا خلال ٣٠ يومًا، ويحق له أيضًا الشكوى ضد المسئول إلـى مجلـس المعلومـات بواسطة مفوض المعلومات في حال رفض الطلب، أو الامتناع عن إعطاء المعلومات خـلال المدة المقررة، وبذلك فإن ما تضمنه قانون ضمان حق الحصول على المعلومات هـو الـتظلم الإداري إلى كل من [2]:

١. محكمة العدل العليا .

٢. مجلس المعلومات؛ حيث ينص القانون على تأليف مجلس معلومات من تسعة أعضـاء برئاسة وزير الثقافة، ويتولى المجلس ضمان تزويد المعلومات إلى طالبيها في حـدود القانون، والنظر في الشكاوى الخاصة .

---

[1] قانون ضمان حق الحصول على المعلومات، رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٧، المنشور في الجريدة الرسمية العدد (٤٨٣١)، تاريخ ٢٠٠٧/٦/١٧، ص ٤١٤٢ .

[2] قانون حق الحصول على المعلومات، المرجع نفسه .

وحسب نص المادة (١٠) لا يجوز طلب المعلومات، التي تحمل طابع التمييز الديني، أو العنصري أو العرقي، أو بسبب الجنس واللون، ونصت المادة (١٣) من نفس القانون على منع الكشف عن المعلومات المتعلقة بالأسرار، والوثائق المحمية بموجب أي تشريع آخر، والأسرار الخاصة بالدفاع الوطني، أو أمن الدولة أو سياستها الخارجية، والمراسلات ذات الطبيعة السرية والشخصية، سواء كانت بريدية أو برقية أو هاتفية، أو عبر أي وسيلة تقنية أخرى، والتحقيقات التي تجريها النيابة العامة، أو الضابطة العدلية والأجهزة الأمنية، وكافة التحقيقات التي تجريها السلطات المختصة ومعلومات العطاءات، وعدم الإخلال بحق المؤلف والملكية الفكرية أو المنافسة .

الفرع الرابع

قانون مكافحة غسيل الأموال

أشارت المادة (٢) من قانون مكافحة غسيل الأموال الأردني إلى أن غسيل الأموال : " كل فعل ينطوي على اكتساب أموال، أو حيازتها أو التصرف فيها، أو نقلها أو إدارتها أو حفظها، أو استبدالها أو إيداعها، أو استثمارها أو التلاعب في قيمتها، أو حركتها أو تحويلها، أو أي فعل يؤدي إلى إخفاء أو تمويه مصدرها، أو الطبيعة الحقيقية لها، أو مكانها أو كيفية التصرف بها، أو ملكيتها أو الحقوق المتعلقة بها مع العلم بأنها متحصلة من جريمة " [١].

وحسب نص المادة (٤) يعد كل مال متحصل من أي من الجرائم المبينة أدناه محلًا لغسل الأموال :

أ – أي جريمة يكون معاقبًا عليها بعقوبة الجناية بمقتضى التشريعات النافذة في المملكة، أو الجرائم التي ينص أي تشريع نافذ على اعتبار متحصلاتها محلًا لجريمة غسيل الأموال .

---

[١] قانون مكافحة غسيل الأموال، رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧، الجريدة الرسمية، العدد (٤٨٣١) تاريخ ٢٠٠٧/٦/١٧، ص ٤١٣٠ .

ب – الجرائم التي تنص اتفاقيات دولية تكون المملكة طرفًا فيها على اعتبار متحصلاتها محلًّا لجريمة غسيل الأموال شريطة أن يكون معاقبًا عليها في القانون الأردني .

وكانت جمهورية مصر العربية سبَّاقة في إقرار التشريعات الخاصة بمكافحة غسيل الأموال؛ ومنها قانون مكافحة غسيل الأموال، رقم (٨٠) لسنة ٢٠٠٢، وتعديلاته [١]، ولائحة قانون مكافحة غسيل الأموال [٢].

الفرع الخامس

قانون ديوان المظالم

تبين للباحث من خلال دراسة قانون ديوان المظالم وطبيعة العمل المناط به، أن من أهدافه التوعية والتثقيف للتعريف على أسس العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص والحد من الواسطة والمحسوبية والشللية، وإساءة استخدام السلطة، واستغلال النفوذ لمنفعة شخصية، والاعتداء على حقوق الآخرين، وكانت البداية من رؤية جلالة الملك عبد الله الثاني حين قال : " ومن أهم التشريعات التي يجب أن تكون في مقدمة الأولويات في هذه الدورة البرلمانية التشريعات الخاصة بتعزيز مبدأ الشفافية والمساءلة مثل قانون ديوان المظالم، والقوانين المتعلقة بحقوق الإنسان، والمرأة، والطفل ... " [٣]، ويتكون قانون ديوان المظالم من (٢٤) مادة، ومن صلاحيات الديوان تقبل الشكاوى من المواطنين ضد الإدارة العامة بكافة فروعها؛ لأن الديوان مؤسسة وطنية مستقلة تهدف إلى حماية حقوق المتعاملين مع الإدارة العامة، ولا يشمل القطاع الخاص، وتفرّغ الشكوى في نموذج مجاني يقدم من خلال مكاتب البريد المنتشرة في المملكة،

---

[١] قانون مكافحة غسيل الأموال المصري، رقم (٨٠) لسنة ٢٠٠٢، والمعدل بالقانون رقم (٧٨) لسنة ٢٠٠٣، والمعدل بالقانون رقم(١٨١) لسنة ٢٠٠٨ .

[٢] لائحة قانون مكافحة غسيل الأموال المصري، معدل بقرار رئيس الوزراء، رقم (١٤٦٤) لسنة ٢٠٠٦، وبقرار رئيس مجلس الوزراء، رقم (٢٣٦٧) لسنة ٢٠٠٨ .

[٣] خطاب العرش السامي في افتتاح الدورة العادية الأولى، لمجلس الأمة الأردني الخامس عشر، ٢/١/٢٠٠٧ .

ولا ينظر في الشكوى التي يزيد عمرها عن سنة، أو ينظر فيها أمام القضاء، أو لوجود أخطاء فيها، أو إذا كانت ضد القطاع الخاص وأفراده، ويعمد الديوان إلى حل المشاكل، كما يلي [١]:

١. الحل الودي .

٢. الحل الرسمي .

٣. الحل الإرشادي .

ونصت المادة (١٨) من قانون ديوان المظالم، على أنه إذا تبين للرئيس بعد استكمال إجراءاته أن قرارات الإدارة العامة، أو إجراءاتها، أو الامتناع عن القيام بها تتضمن أيًّا من الحالات التالية :

١. مخالفة القانون .

٢. عدم الإنصاف أو التعسف أو عدم تحقيق المساواة .

٣. استنادها على تعليمات غير قانونية أو إجراءات غير عادلة .

٤. الإهمال أو التقصير أو الخطأ .

وإذا لم يتم الحل بالوسائل السابقة بعد طلب تصحيح الأمر من الجهة المعنية، يتم إرسال تقارير بالواقعة إلى ثلاث جهات؛ هي رئاسة الوزراء، ورئيس مجلس الأعيان، ورئيس مجلس النواب، وهناك علاقة تنسيقية بين الديوان وديوان المحاسبة وهيئة مكافحة الفساد .

وتم إيضاح كيفية تقديم الشكاوى ضمن تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠٠٩ [٢]، لتقديم ونظر الشكاوى لدى ديوان المظالم، ويعمل بها من تاريخ ٢٠٠٩/٢/١، وتقدم الشكوى ضد الإدارة العامة وموظفيها، وتشمل حسب المادة (٢) من النظام كلاً من :

١ - الوزارات .

٢ - الدوائر الحكومية .

٣ - المؤسسات الرسمية العامة .

---

[٤] قانون ديوان المظالم، رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد (٤٩٠٠)، بتاريخ ٢٠٠٨/٤/١٦، ص ١٢٦٠ .

[١] تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠٠٩ لتقديم ونظر الشكاوى لدى ديوان المظالم، صادرة عن رئيس ديوان المظالم بمقتضى المادة (٢٣/ب)، من قانون ديوان المظالم رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ .

٤ – المؤسسات العامة .

٥ – البلديات .

٦ – الهيئات التنظيمية التي تتولى الإشراف على المرافق العامة .

ويحق للشخص التقدم بالشكوى حسب نص المادة (٤) من النظام، إذا كانت ضمن الحالات التالية :

١ – التمييز في المعاملة أو الاستحقاق من قبل الإدارة العامة، أو موظفيها بحق متلقي الخدمة، أو أصحاب الحقوق المكفولة .

٢ – عدم الإنصاف أو التعسف، أو عدم تحقيق المساواة .

٣ – مخالفة أحكام التشريعات الأردنية، بما فيها الدستور والقوانين والاتفاقيات والعهود التي التزمت بها المملكة .

٤ – سوء الإدارة أو الامتناع عن القيام بإجراء إداري، أو فعل أو ممارسة يوجبها القانون .

٥ – تبني معايير مجحفة أو غير عادلة بحق أشخاص أو فئات، أو أن التدابير تستند لأنظمة وتعليمات غير قانونية .

٦ – الإهمال والتقصير أو الخطأ المنسوب للإدارة العامة أو موظفيها .

٧ – إخلال أو امتناع الإدارة العامة عن تقديم الخدمات المقررة .

٨ – إذا كانت التدابير التنفيذية المتخذة، أو المنوي اتخاذها تنطوي على انتهاك لأي من الحقوق المكفولة .

تكون جميع الإجراءات التي يتخذها الديوان سرية، ولا يجوز إفشاؤها لغير المعنيين، ولا يجوز نشرها، ويجوز المحافظة على سريّة هوية المشتكي، حسب نص المادة (١٦) من النظام المذكور .

الفرع السادس

قانون إشهار الذمة المالية

تسري أحكام قانون إشهار الذمة المالية على ما يلي [1]:

أ. ١. رئيس الوزراء والوزراء .

٢. القضاة .

٣. رئيس مجالس المفوضين وأعضائها .

٤. رؤساء المؤسسات الرسمية العامة المدنية والعسكرية ومديريها .

٥. موظفي الفئة العليا ومن يماثلهم في الرتب في الدوائر والمؤسسات الرسمية والسفراء .

٦. أمين عمان وأعضاء مجلس أمانة عمان ورؤساء وأعضاء البلديات الكبرى .

٧. رؤساء وأعضاء لجان العطاءات المركزية، والعطاءات الخاصة المدنية والعسكرية، ولجان العطاءات والمشتريات في الدوائر الحكومية، والمؤسسات الرسمية العامة والبلديات .

٨. شاغل أي وظيفة يقرر مجلس الوزراء سريان أحكام هذا القانون عليه .

٩. رؤساء مجالس إدارات الشركات التي تساهم فيها الحكومة بأكثر من (٥٠%) .

ب. تطبق أحكام هذا القانون على رئيس مجلس الأعيان، ورئيس مجلس النواب وأعضاء المجلسين .

المادة (٣) :

أ. تنشأ في وزارة العدل دائرة تسمى (دائرة إشهار الذمة المالية) ترتبط بوزير العدل، يرأسها قاضي تمييز يسميه المجلس القضائي، يعاونه العدد اللازم من الموظفين لعمل الدائرة .

ب. تختص الدائرة بتلقي إقرارات الذمة المالية الخاصة بمن تسري عليهم أحكام هذا القانون، وأي بيانات وإيضاحات واختبارات متعلقة بها .

---

[1] قانون إشهار الذمة المالية، رقم ٥٤ لسنة ٢٠٠٦، الجريدة الرسمية، العدد (٤٧٩٠)، تاريخ ٢٠٠٦/١١/١، ص ٤٢٥٧ .

ج. يصدر مجلس الوزراء، بناء على تنسيب وزير العدل، التعليمات اللازمة لتنظيم عمـل الدائرة، وقيامها بمهامها، وتحدد بمقتضى هذه التعليمات المعلومـات التـي يتوجـب تضمينها في القرارات .

المادة (٤) :

تلتزم الجهات التي يتبع أي منها من ورد النص عليه في المادة (٢) مـن هـذا القـانون، بتزويد الدائرة بأسماء الأشخاص التابعين لها، الذين تسري عليهم أحكام هذا القـانون، وذلـك خلال شهرين من تاريخ نفاذ مفعوله، أو من تاريخ شمولهم بأحكامه، وعلى هذه الجهات كـلٌ في حدود اختصاصها تزويد الدائرة بما تطلبه من بيانات وإيضاحات ومعلومات بشأنهم، علـى أن ترسل هذه البيانات في ظرف مغلق وسري موجه إلى رئيس الدائرة، ولا يجوز لأي مـن موظفي الدائرة، تحت طائلة المسئولية القانونية، فتح الظرف أو الاطلاع على تلك البيانات بأي صورة كانت .

نصت المادة (٥) على أن يلتزم كل من تنطبق عليه أحكام المادة (٢) من هذا القانون بمـا يلي :

أ – تقديم إقرار عن ذمته المالية وذمة زوجه وأولاده القصر، خلال ثلاثة أشهر مـن تـاريخ تزويده بالنماذج المشار إليها، في الفقرة (ج) من المادة (٣) من هذا القـانون، والخاصـة بالمعلومات المطلوبة منه لهذه الغاية .

ب – تقديم الإقرار المنصوص عليه في الفقرة (أ)، وبصورة دورية، خلال شهر كانون الثاني، الذي يلي انقضاء سنتين على تقديم الإقرار السابق، وذلك طيلة مدة خضوعه لأحكام هـذا القانون، وعند تركه الوظيفة أو زوال الصفة عنه، على أن تتضمن هذه الإقرارات مصدر الزيادة في الذمة المالية، إضافة إلى البيانات المنصوص عليها في الفقـرة (أ) مـن هـذه المادة .

ج – إذا امتنع زوج الشخص الملزم بتقديم الإقرار عن إعطائه البيانات اللازمة والتوقيع عليها وجب عليه أن يخطر الدائرة بهذا الامتناع .

د – على الدائرة تبليغ كل من يتخلف عن تقديم إقرارات الذمة المالية في مواعيدها المقــررة، بما في ذلك الزوج الممتنع بوجوب تزويد الدائرة بها خلال شهر اعتبارًا من اليوم التــالي لتاريخ التبليغ، الذي يتم وفقًا لأحكام قانون أصول المحاكمات المدنية .

هـ – ١ . ترسل الإقرارات المذكورة في الفقرات (أ، ب، د)، من هذه المادة في ظرف مغلــق ومكتوم ويحظر، تحت طائلة المسئولية القانونية، على أي من موظفي الــدائرة فتحــه أو الاطلاع على ما يحتويه من بيانات .

٢ – تحتفظ الدائرة بهذا الظرف مغلقًا، كما ورد إليها ويحظر فتحه إلا فــي حــال تلقــي الدائرة شكوى تتعلق بمقدم الإقرار معززة بالبيانات والإيضاحات والوثائق اللازمة، علــى أن يتم فتحه من رئيس محكمة التمييز ليقوم بدراسة الشكوى؛ فإذا ثبتت له جــديتها يقــوم بإحالــة الشكوى مع إقرارات الذمة المالية إلى هيئة من هيئات فحــص إقــرارات الذمــة الماليــة، المنصوص عليها في المادة (٧) من هذا القانون لتدقيقها، واتخاذ الإجراءات اللازمة بشــأنها، وتقدم الشكوى المتعلقة بمقدم الإقرار بمقتضى قانون إشهار الذمة الماليــة معــززة بالبيانــات والوثائق إلى رئيس محكمة التمييز، ليقوم بدراستها وإحالتها إذا ثبتت جديتها إلــى هيئــة مــن هيئات فحص إقرارات الذمة المالية للعمل على تدقيقها، وعند وجود الدليل الكافي على وجــود إثراء غير مشروع يتم على إثره تحويل الأوراق التحقيقية إلى الجهة المختصة .

٣ – ونصت المادة (٦) : " يعتبر إثراء غير مشروع كل مال منقــول أو غيــر منقــول، منفعة أو حق منفعة يحصل عليه أي شخص تسري عليه أحكام هذا القانون، لنفسه أو لغيــره، بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة، وإذا طرأت زيادة على ماله أو على مال أولاده القصر بعــد توليه الوظيفة، أو قيام الصفة وكانت لا تتناسب مع مواردهم، وعجز هذا الشخص عن إثبــات مصدر مشروع لتلك الزيادة؛ فتعتبر ناتجة من استغلال الوظيفة أو الصفة "، ويرتب القــانون حسب المواد (١١، ١٢، ١٣) عقوبات عند الامتناع عن تقديم إقرار الذمة الماليــة، أو تقــديم بيانات غير صحيحة، أو تقديم إخباريات كاذبة بقصد الإساءة للغير، أو لمن يتخلفوا عن تقديم إقرارات بذمتهم المالية رغم إبلاغهم المسبق بذلك .

ونصت المادة (١٤) على إعفاء الشريك والمتدخل في جريمة الإثراء غير المشروع من العقوبة، إذا باح بالأمر إلى الجهات المختصة أو اعترف بما وصل إليه من إثراء غير مشروع، أو بما قام به من أفعال قبل إحالة القضية إلى المحكمة .

ولم تتم إحالة أي أية قضية للهيئة بجرم الإثراء غير المشروع، طبقًا لأحكام قانون إشهار الذمة المالية حتى تاريخ ٢٠٠٩/٣/١٦ .

وكان لجمهورية مصر العربية السبق في إقرار قانون الكسب غير المشروع [١]، ولائحة قانون الكسب غير المشروع [٢].

---

[١] جمهورية مصر العربية، قانون الكسب غير المشروع، رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ .

[٢] لائحة قانون الكسب غير المشروع، رقم(١١١٢) لسنة ١٩٧٥، والمعدل بقرار رئيس الجمهورية المصرية، رقم (٦٢٨) لسنة ١٩٧٦ .

الفرع السابع

قانون محكمة أمن الدولة

قانون محكمة أمن الدولة رقم (١٧) لسنة ١٩٥٩ [١]، ورقم (٣٠) لسنة ١٩٥٩ [٢]، والمعدل رقم (١١) لسنة ١٩٩٧ [٣]، والمعدل المؤقت رقم (٤٤) لسنة ٢٠٠١ [٤].

المادة (٣) :

أ. تختص محكمة أمن الدولة بالنظر في الجرائم المبينة أدناه، التي تقع خلافًا لأحكام القوانين التالية، أو ما طرأ عليها من تعديل يتعلق بهذه الجرائم، أو ما يحل محلها من قوانين :-

١ - جرائم تزوير البنكنوت والمسكوكات المنصوص عليها في المواد من (٢٣٩) إلى (٢٥٢)، من قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ .

٢ - أي جريمة أخرى ذات علاقة بالأمن الاقتصادي يقرر رئيس الوزراء إحالتها إليها .

ب. إذا تبين للنائب العام لدى محكمة أمن الدولة وجود تهم تخرج عن اختصاص محكمة أمن الدولة؛ فله أن يحيلها بالتلازم إلى محكمة أمن الدولة للفصل فيها .

المطلب الثاني

الأنظمة والتعليمات والمدونات الخاصة بالفساد

هذا وسوف تقتصر دراستنا في هذا المطلب على بيان الأنظمة والتعليمات والمدونات الخاصة بمكافحة الفساد في المملكة الأردنية الهاشمية ضمن الفروع التالية :

---

[١] المنشور على الصفحة (٥٢٩)، من عدد الجريد ة الرسمية الأردنية، رقم (١٤٢٩)، الصادر بتاريخ ١٩٥٩/٧/١ .

[٢] المنشور على الصفحة (٨٤٦)، من عدد الجريدة الرسمية، رقم (١٤٤٥)، الصادر بتاريخ ١٩٥٩/٩/١ .

[٣] المنشور على الصفحة (١١٨٠)، من عدد الجريدة الرسمية، رقم (٤١٩٢)، الصادر بتاريخ ١٩٩٧/٩/١ .

[٤] المنشور على الصفحة (٣٦٤٣)، من عدد الجريدة الرسمية، رقم (٤٥٠٣)، الصادر بتاريخ ٢٠٠١/٩/١ .

الفرع الأول

نظام مكافحة غسيل الأموال [1].

نصت المادة (٥) من قانون مكافحة غسيل الأموال على تشكيل لجنة تسمى (اللجنة الوطنية لمكافحة غسيل الأموال)، برئاسة محافظ البنك المركزي، وعضوية كل من :-

أ - نائب محافظ البنك المركزي الذي يسمه المحافظ - نائبًا لرئيس اللجنة .

ب - أمين عام وزارة العدل .

ج - أمين عام وزارة الداخلية .

د - أمين عام وزارة المالية .

هـ - أمين عام وزارة التنمية الاجتماعية .

و - مدير عام هيئة التأمين .

ز - مراقب عام الشركات .

ح - مفوض من مجلس مفوضي هيئة الأوراق المالية يسميه رئيس مجلس المفوضين .

ط - رئيس الوحدة .

ونص نظام عمل اللجنة الوطنية لمكافحة غسيل الأموال [2]، في المادة (٣) على أن :

أ - تجتمع اللجنة مرة على الأقل كل ثلاثة أشهر، أو كلما دعت الحاجة بدعوة من الرئيس، أو نائبه عند غيابه .

ب - يتكون النصاب القانوني لاجتماعات اللجنة بحضور ما لا يقل عن أغلبية أعضائها، على أن يكون من بينهم الرئيس أو نائبه عند غيابه .

ج - تتخذ اللجنة قراراتها بأكثرية أصوات ثلثي أعضائها الحاضرين على الأقل، وفي حال تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس الاجتماع .

---

[1] يسمى هذا النظام نظام عمل اللجنة الوطنية لمكافحة غسيل الأموال، رقم ٤٤ لسنة ٢٠٠٨، ويعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، العدد (٤٩١٠)، بتاريخ ٢٠٠٨/٦/١، ص ٢٠٦٦ .

[2] نظام وحدة مكافحة غسيل الأموال لسنة ٢٠٠٩، صدر بموجب القانون رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧، الجريدة الرسمية، العدد (٤٩٧٠)، بتاريخ ٢٠٠٩/٧/١، ص ٣٠٢٦ .

http://www.lob.gov.jo/ui/bylaws/search_no.jsp?no=40&year=2009

الفرع الثاني

تعليمات مكافحة غسيل الأموال

رغبة من البنك المركزي الأردني في المساهمة في دعم الجهود المبذولة لمكافحة عمليات غسيل الأموال، وفي ظل التطور التكنولوجي المتسارع في العمل المصرفي والمالي، الذي أتاح التنوع في أساليب غسيل الأموال، وحرصًا على سمعة الجهاز المصرفي داخل المملكة وخارجها؛ فإنه وسندًا لأحكام المادة (٩٣) من قانون البنوك رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٠، ولأحكام قانون أعمال الصرافة رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٢، تم إدارج الإجراءات التي يتعين على البنوك وشركات الصرافة اتباعها، من أجل مكافحة عمليات غسيل الأموال، كما يلي [١]:

أولاً : يقصد بعملية غسيل الأموال ما يلي :

إخفاء المصدر الحقيقي للأموال غير المشروعة (المتأتية من عمل غير مشروع)، أو إعطاء معلومات مغلوطة عن هذا المصدر بأي وسيلة كانت وتحويل الأموال أو استبدالها لغرض إخفاء أو تمويه مصدرها .

تملك الأموال غير المشروعة، أو حيازتها، أو استخدامها، أو توظيفها بأي وسيلة من الوسائل لشراء أموال منقولة، أو غير منقولة، أو للقيام بعمليات مالية .

ثانيًا :

أ – تسري أحكام هذه التعليمات على البنوك العاملة في المملكة .

ب– كما وتسرى على فروع البنوك الأردنية العاملة في الخارج، وعلى البنك التابع لبنك أردني إلى المدى الذي تسمح به القوانين والأنظمة السارية في الدول التي تعمل بها، على أنه يتعين إخطار البنك المركزي بأي موانع أو قيود يمكن أن تحد أو تحول دون تطبيق أحكام هذه التعليمات .

ج– تسري أحكام هذه التعليمات على شركات الصرافة بالقدر المرخص لها بممارستها .

---

[١] تعليمات مكافحة عمليات غسيل الأموال، رقم (٢٠٠١/١٠)، تاريخ ٢٠٠١/٨/٥، صادرة عن البنك المركزي الأردني سند الأحكام، المادة (٩٩/ب) من قانون البنوك، رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٠ .

انظر الموقع الالكتروني :

http://www.f-law.net/law/showthread.php?t=10803

ثالثًا : لدى فتح الحساب في البنك يجب التحقق من هوية الشخص الطبيعي أو الاعتباري فاتح الحساب، كما يلي :-

١ - الشخص الطبيعي :

الحصول على كافة المعلومات اللازمة من واقع الوثائق الرسمية، لإثبات الشخصية مع ضرورة الاحتفاظ بنسخة من تلك الوثائق موقعة من قبل الموظف المسئول على أنها نسخة طبق الأصل، فضلًا عن ضرورة الحصول على عنوان الشخص، ومكان إقامته ومحل عمله، كما يتعين الحصول على عنوان الشخص في بلد الإقامة الدائم، بالنسبة للأشخاص غير الأردنيين .

٢ - الشخص الاعتباري :

التحقق من وجود الشخص وكيانه القانوني عن طريق المستندات اللازمة، وما تتضمنه من معلومات، ومثالها : الشهادات الصادرة عن وزارة الصناعة والتجارة، والشهادات الصادرة عن الغرف التجارية والصناعية؛ فضلًا عن ضرورة الحصول على شهادة رسمية صادرة عن الجهات المختصة في حال كون الشركة مسجلة في الخارج .

كذلك الحصول على أسماء وعناوين الشركاء، وفي حال الشركات المساهمة العامة؛ فإنه يتعين الحصول على كشف بأسماء وعناوين المساهمين، الذين تزيد ملكيتهم عن (٥%) من رأسمال الشركة .

٣ - الجمعيات الخيرية وما في حكمها :

التحقق من كيانها القانوني عن طريق المستندات اللازمة، وما تتضمنه من معلومات .

أ - حال فتح الحساب بالمراسلة؛ فإنه يتعين طلب تصديق على التوقيع من قبل البنك المراسل .

ب - حال فتح الحساب بالنيابة؛ فإنه يتعين التأكد من وجود وكالة عدلية خاصة، مع ضرورة الاحتفاظ بها، أو بنسخة مصدقة عنها، فضلًا عن ضرورة الاحتفاظ بنسخ من الوثائق الرسمية لإثبات الشخصية لكلٍّ من الأصيل والوكيل .

وتمر عملية غسيل الأموال بثلاث مراحل :

المرحلة الأولى :

وتسمى مرحلة الإحلال، وتبدأ بقيام غسل الأموال بمحاولة إدخال الأموال النقدية المتأتية من نشاطه غير المشروع إلى النظام المصرفي؛ ومثاله : (تجارة المخدرات، الاحتيال، السرقة، التهرب الضريبي ...) .

المرحلة الثانية :

وتسمى مرحلة التغطية؛ حيث يتم طمس علاقة تلك الأموال مع مصادرها غير المشروعة من خلال القيام بالعمليات المالية والمصرفية المتتالية .

المرحلة الثالثة :

وتسمى مرحلة الدمج؛ حيث يتم من خلالها دمج الأموال المغسولة في الاقتصاد؛ بحيث يصبح من الصعوبة التمييز بينها وبين الأموال المتأتية من مصادر مشروعة .

الفرع الثالث

مدونات قواعد السلوك الوظيفي

وأخلاقيات الوظيفة العامة

تعتبر مواثيق السلوك في القطاعين العام والخاص على قدر بالغ من الأهمية؛ لأنها تلعب دورًا متزايدًا في تطوير أنظمة النزاهة الوطنية، وتوفر تطوير إستراتيجيات وقائية من الفساد، ونصت المادة (٨) من الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد [١]، على مدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين من أجل مكافحة الفساد، وأن تعمل كل دولة طرف، ضمن جملة أمور، على تعزيز النزاهة والأمانة والمسئولية بين موظفيها العموميين، وفقًا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني على وجه الخصوص، وتسعى كل دولة طرف إلى أن تطبق ضمن نطاق نظمها القانونية مدونات أو معايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والمشرّف للوظائف العمومية لأغراض تنفيذ أحكام هذه الاتفاقية على كل دولة طرف حيثما اقتضى الأمر، ووفقًا

---

[١] المملكة الأردنية الهاشمية، الجريدة الرسمية، العدد (٤٦٦٩)، ٢٠٠٤، ص ٣٧٢٠ .

للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وأن تحاط علمًا بالمبادرات ذات الصلة، التي اتخذتها المنظمات الإقليمية والمتعددة الأطراف .

وإذ نشير بوجه خاص إلى مدونة قواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون، التي اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة، يوم ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٩، بموجب القرار رقم (١٦٩/٣٤)، وفي الجلسة العامة رقم (١٠٦)، بتاريخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٩، أشارت إلى أن تعتمد مدوّنة قواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين الواردة في مرفق القرار، وتقرر إحالتها إلى الحكومات مع التوصية بعين القبول إلى استخدامها داخل إطار التشريعات، أو الممارسة الوطنية بوصفها مجموعة من المبادئ يجب أن يتقيد بها المكلفون بإنفاذ القانون [١].

وكذلك المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين لعام ١٩٩٦ [٢]، وتنظر كل دولة طرف أيضًا، وفقًا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، في إرساء تدابير تيسر القيام بما يلي :

١ - قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد، عندما يتنبهون إلى مثل هذه الأفعال أثناء أداء وظائفهم .

٢ - تسعى كل دولة طرف إلى وضع تدابير ونظم تلزم الموظفين العموميين بأن يفصحوا للسلطات المعنية عن أشياء منها ما لهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي، واستثمارات وموجودات وهبات، أو منافع كبيرة قد تفضي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين .

٣ - تنظر كل دولة طرف في أن تتخذ وفقًا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي تدابير تأديبية أو تدابير أخرى ضد الموظفين العموميين، الذين يخالفون المدونات أو المعايير الموضوعة .

وانطلاقًا من مواءمة التشريعات الأردنية مع الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، أعدت وزارة تطوير القطاع العام مدونة قواعد لسلوك الوظيفة العامة، لترسيخ أسس الممارسات

---

[١] د. محمود بسيوني، د. محمد الدقاق، د. عبد العظيم وزير، حقوق الإنسان الوثائق العالمية والإقليمية، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٨، ص ٢١٣ .

[٢] واردة في قرار الجمعية العامة (٥٩/٥١)، المؤرخ ١٢ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٦ .

الجيدة والحاكمية الرشيدة، وتسعى إلى إرساء معايير أخلاقية، وقواعد ومبادئ أساسية لآداب الوظيفة العامة، وتهدف لتوعية موظفي الخدمة المدنية، وتوجيههم للأخلاقيات الوظيفية السليمة، وترتكز المدونة على أسس؛ منها مبادئ العدالة، وتكافؤ الفرص والشفافية وتعظيم المساءلة، وتستوجب مخالفتها المساءلة، واتخاذ الإجراءات والعقوبات التأديبية، وتتضمن المدونة واجبات الموظف ومسئولياته العامة، وتشتمل على أداء واجبات وظيفته ومهامها بنشاط، متوخيه الأمانة والنزاهة والدقة والجدية والحيادية والمهنية والتجرد، وأن يعمل على خدمة أهداف وغايات الدائرة، وتحقيق المصلحة العامة دون سواها، والحرص على الإلمام بالقوانين والأنظمة النافذة، وتطبيقها دون أي تجاوز أو مخالفة أو إهمال، وتكريس أوقات الدوام الرسمي للقيام بمهام وواجبات وظيفته، وعدم القيام بأي نشاط لا يتعلق بواجباته الرسمية، وكذلك السعي الدائم لتحسين أدائه وتطوير قدراته المهنية، والاطلاع على آخر المستجدات، وتوجب المدونة على الموظف العام، أثناء تعامله مع الجمهور حسب نص المادة (٦) من مدونة قواعد السلوك الوظيفي، وأثناء التعامل مع الآخرين القيام بما يلي [(١)]:

أ – التعامل مع الجمهور باحترام ولباقة وكياسة وحيادية وتجرد وموضوعية دون تمييز على أساس العرق أو النوع الاجتماعي، أو المعتقدات الدينية أو ...، أو أي شكل من أشكال التمييز .

ب – اكتساب ثقة الجمهور من خلال نزاهته وتجاوبه وسلوكه السليم .

ج – إنجاز المعاملات بالسرعة والدقة المطلوبة وضمن الاختصاص، والإجابة على استفسارات وشكاوى متلقي الخدمة بدقة وموضوعية وسرعة، وبيان أسباب عدم الموافقة أو تأخير معاملاته .

د – توفير المعلومات المطلوبة لمتلقي الخدمة، والمتعلقة بأعمال ونشاطات دائرته بدقة وسرعة، دون خداع أو تضليل وفقًا للتشريعات، وإرشادهم إلى آلية تقديم الشكاوى إلى الجهات المعنية .

هـ – إعطاء أولوية العناية والرعاية لذوي الاحتياجات الخاصة، وتقديم العون والمساعدة لهم .

[(١)] وزارة التربية والتعليم، مجموعة القوانين والأنظمة والتعليمات التربوية، مدونة قواعد لسلوك الوظيفة العامة، قسم التشريعات القانونية، الجزء ١٥، المطابع المركزية، الأردن، ٢٠٠٧، ص ٢٤٥– ٢٥٣.

و – السرية التامة للوثائق والمعلومات الشخصية المتعلقة بـالأفراد، وعـدم اسـتغلال هـذه المعلومات لغايات شخصيه والامتناع عن أي عمل يؤثر سلبًا على ثقـة الجمهـور فـي الوظيفة العامة .

ولا يمنع من الاسترشاد بالمدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين، الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، في القرار رقم (٥١/٥٩)، تاريخ ١٢ كانون الأول/ديسمبر عـام ١٩٩٦، التي تشير في المادة (١٠) منها إلى وجوب محافظة الموظفين العموميين على ما فـي حوزتهم من معلومات ذات طبيعة سرية، ما لم يقتضِ التشريع الـوطني، أو أداء الواجـب أو متطلبات العدالة، خلاف ذلك الهدف من هذه المدونة [1]، كما يتضح في المادة (٤) مـن هـذه المدونة، كما يلي :

١ – إرساء معايير أخلاقية وقواعد ومبادئ أساسية لآداب الوظيفة العامة وقـيم وثقافـة مهنية عالية لدى موظفي الخدمة المدنية، وتعزيز الالتزام بهذه المعـايير والقواعـد والقيم، وترسيخ أسس الممارسات الجيدة والحاكمية الرشيدة، وذلك من خلال توعية موظفي الخدمة المدنية وتوجيههم نحـو الأخلاقيـات الوظيفيـة السـليمة، وأطـر الانضباط الذاتي التي تحكم سير العمل في الخدمة المدنية والمنسجمة مع القـوانين والأنظمة السارية، وكذلك من خلال بيان واجباتهم ومسئولياتهم الوظيفية، ودورهـم في تحسين الخدمات، وتعزيز المصداقية بالخدمة العامة .

٢ – تعزيز ثقة المواطن ومتلقي الخدمة العامة بعمل المؤسسـات الحكوميـة، وزيـادة الاحترام والتقدير لدورها في توفير الخدمات بأفضل طريقة ممكنة .

المادة (٥) من مدونة قواعد السلوك الوظيفي السالفة الذكر :

واجبات الموظف ومسئولياته العامة، على الموظف :

أ – أداء واجبات وظيفته ومهامها الموكلة إليه بنشاط متوخيًا الأمانة والنزاهة والدقة والمهنيـة والتجرد وبأقصى إمكانياته، وأن يعمل على خدمة أهـداف وغايـات الـدائرة وتحقيـق المصلحة العامة .

---

[1] انظر المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين على الموقع الإلكتروني :

http://www.dahsha.com/viewarticle.php?id=32343.

ب – الحرص على الإلمام بالقوانين والأنظمة النافذة، وتطبيقها دون أي تجاوز أو مخالفة أو إهمال .

ج – تكريس أوقات الدوام الرسمي للقيام بمهام وواجبات وظيفته الرسمية فقط .

د – السعي الدائم لتحسين أدائه وتطوير قدراته المهنية، والاطلاع على آخر المستجدات في مجال عمله، وعمل الدائرة التي يعمل لديها، والقيام بتقديم المقترحات التي من شأنها تحسين أساليب العمل، ورفع مستوى الأداء في الدائرة، والمساعدة في توفير بيئة عمل آمنة وصحية .

هـ – الامتناع عن أي تصرفات أو ممارسات، أو أعمال تنتهك الآداب والسلوك القويم، وعن الإساءة إلى الآراء السياسية، أو المعتقدات الدينية داخل أو خارج دائرته أو التحريض ضدها .

و – تسهيل إجراءات التحقيق والتفتيش التي تقوم بها الجهات المختصة بجميع الوسائل الممكنة، وتقديم المعلومات والرد على الاستفسارات، والتفتيش وفقًا للقوانين والأنظمة النافذة .

ز – عدم الإضراب عن العمل أو تحريض الغير عليه، والامتناع عن تنظيم العرائض الجماعية المتعلقة بالوظيفة، أو الاشتراك في تنظيمها، والالتزام بطرق التظلم الواجبة الاتباع .

ح – الإيفاء بكل المستحقات المالية المترتبة عليه للدائرة، وفقًا للقوانين والأنظمة النافذة دون تأخير .

ونصت المادة (٨) على عدم قبول أو طلب الهدايا والامتيازات والفوائد الأخرى :

أ – عدم قبول أو طلب أي هدايا أو ضيافة، أو أي فوائد أخرى من أي نوع كانت، سواء كانت مباشرة أو بالواسطة، قد يكون لها تأثير مباشر أو غير مباشر على موضوعيته في تنفيذ مهامه الوظيفية، أو من شأنها أن تؤثر على قراراته، أو قد تضطره للالتزام بشيء ما لقاء قبولها .

ب – عندما يكون الموظف في حالة لا يمكنه فيها رفض الهدايا أو الضيافة أو الفوائد الأخرى، التي لا تنطبق عليها الحالات الواردة في الفقرة (أ) من هذه المادة، أو عندما يعتقد أن قبول

أنواع معينة من الضيافة سيعود بنفع جيد على المؤسسة، على الموظف إعلام رئيسه المباشر بذلك خطيًّا، وعلى الرئيس المباشر إعلام الموظف خطيًّا ما إذا كان يجب رفض الهدايا، أو الضيافة، أو الفوائد الأخرى، أو الاحتفاظ بها من قبل الدائرة، أو التبرع بها لمؤسسة خيرية، أو التصرف بها، أو الاحتفاظ بها من قبل الموظف المعني .

ج – تقوم الدائرة بفتح سجل خاص بالهدايا المقدمة للدائرة تسجل فيه الهدايا، وكيفية التعامل معها، سواء كانت من خلال الاحتفاظ بها في الدائرة، أو التبرع بها، أو الاحتفاظ بها من قبل الموظف .

ومن أهم مدونات السلوك الوظيفي في الأردن :

ظهر العديد من مدونات السلوك الوظيفي في الأردن باتساق تشريعي مع الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣، ومنها ما يلي :

١. مدونة قواعد سلوك الوظيفة العامة لعام ٢٠٠٧ .

٢. مدونة قواعد للسلوك القضائي ٢٠٠٨ .

٣. مدونة الأداء الحكومي لرئيس وأعضاء مجلس الوزراء لعام ٢٠٠٩ .

٤. مدونة السلوك لعلاقة الحكومة بوسائل الإعلام لعام ٢٠٠٩ .

٥. مدونة قواعد وضوابط تنظيم العلاقة بين الحكومة ومجلس النواب ٢٠٠٩ .

وتهدف هذه المدونات إلى تعزيز أسس العدالة والمساواة والنزاهة والأمانة أثناء أداء الواجب العام، وتفرض المسئوليات لضمان الأداء المشرّف والصحيح لقيام الموظف بواجباته أحسن قيام، وإنني على شك كبير في مدى فاعلية هذه المدونات في تغيير واقع الواسطة والمحسوبية اللتان تعتبران آفة تنخر في جسم القطاع الإداري الأردني، خاصة مع وجود (٥٩) مؤسسة عامة مستقلة، لا يحكم تعييناتها نظام موحد، كنظام الخدمة المدنية الأردني، ولم تتضح معالم تفعيل تلك المدونات، آملًا ألا يطول المدونات النسيان، وتصبح غير مفعّلة .

وتعتبر المواد (٤٣، ٨٠) من الدستور الأردني من المدونات الشاملة لسلوك الحكومة، والبرلمان من خلال القسم القانوني، "وَإِنَّهُ لَقَسَمٌ لَّوْ تَعْلَمُونَ عَظِيمٌ"، وتنص المادة (٤٣) " على رئيس الوزراء والوزراء قبل مباشرتهم أعمالهم أن يقسموا أمام الملك اليمين التالية :

" أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصًا للملك، وأن أحافظ على الدستور، وأن أخـدم الأمـة، وأقوم بالواجبات الموكولة إليَّ بأمانة "، ويرى الباحث ضرورة تعديل هذه المادة، بإضافة كلمة (الوطن) بعد كلمةً للملك " .

ونصت المادة (٨٠) على ما يلي : " على كل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب قبل الشروع في عمله أن يقسم أمام مجلسه يمينًا، هذا نصها " أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصًا للملك والوطن، وأن أحافظ على الدستور، وأن أخدم الأمة، وأقوم بالواجبات الموكولة إليَّ حق القيام " .

ونص قانون استقلال القضاء، قانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠١ [١]، المادة (١٥) على أن يقسم القاضي عند تعيينه وقبل مباشرته لوظيفته القسم التالي : (أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصًا للملك الوطن، وأن أحكم بين الناس بالعدل، وأن أحترم القوانين، وأؤدي وظائفي بكل أمانة وإخلاص، وأن التزم سلوك القاضي الصادق الشريف) .

مواثيق السلوك في القطاع الخاص :

ثار جدل حقيقي بشأن مدى فاعلية مواثيق السلوك على تغيير سلوك الشركات في القطاع الخاص فعلًا، بالرغم من أن المواثيق الخاصة أصبحت تحظى بشعبية لدى الشركات في البلدان الصناعية، وظهرت العديد من الدراسات المختلفة تتعلق بمواثيق الشركات، لكن لوحظ أن الكثيرين يقومون بإجراء دراسات استطلاعية مكثفة على المواثيق القائمة، ويستنتج من أحد التقارير أن الكثير من برامج أخلاقيات العمل تخفق في أن تعكس مبادئ مهمة، وأن منظمات عمالية كثيرة لا تزال تصارع، من أجل معرفة كيف لها أن تجعل المستخدمين يعيشون قيمهم ومواثيقهم فعلًا، وإن المستوى المنخفض نسبيًّا في الاهتمام بتطبيق المواثيق الخاصة في الشركات نتيجة الإحساس بأن هذه المواثيق غير فعالة [٢].

" ويمكن القول بشكل عام أن الأبحاث بشأن مواثيق السلوك الخاصة بالشركات لم تكتمل بعد، إلا أنها أحدثت في الواقع بعض التأثير الإيجابي، وهذا الاستنتاج يفتقر لقاعدة تجريبية،

---

[١] نشر هذا القانون في الصفحة ١٢٧٩، العدد (٤٤٨٠) من الجريدة الرسمية، الصادر بتاريخ ٢٠٠١/٠٣/١٨، ويعمل به اعتبارًا من ٢٠٠١/٠٣/١٨ .

[٢] إعداد دونالد بيرمنهايم، ورقة العمل التي تم إعدادها، " للمؤتمر الدولي التاسع لمكافحة الفساد "، جنوب أفريقيا، حول ما مدى فاعلية مواثيق السلوك الخاصة بالشركات في مكافحة الفساد، ١٩٩٩، للمزيد في موقع منظمة الشفافية الدولية، الإنترنت .

وتشير الأبحاث إلى أنه عندما يصل ميثاق السلوك إلـــى درجـــة يصـــبح فيهـــا مترســـخًا أو جزءًا لا يتجزأ من ثقافة الشركة؛ فسوف يكون له بعض التـــأثيرات الإيجابيـــة علـــى ســـلوك المستخدمين " [١].

[١] جيريمي بوب، إعداد : باسم سكجها، مواجهة الفساد عناصر بناء نظام النزاهة الوطني، مؤسسة الأرشيف العربي، عمان، ٢٠٠٠، ص ١٢٥ .

المبحث الثالث

مواءمة جرائم الفساد في التشريعات الأردنية مع الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد

تمهيد وتقسيم :

ومن خلال هذه الدراسة، سيحاول الباحث مواءمة موقف التشريعات الأردنيـة للوقـوف على مدى تدخل المشرع في تنظيم الحلول العالمية، التي جاءت بها الاتفاقية الدولية لمكافحـة الفساد في القوانين والأنظمة الأردنية، ومدى النجاح في إدراك الهدف المنشـود، مـن خـلال اتباع أفضل الوسائل والمعايير الدولية المتضمّنة في الاتفاقية، لاسـتيعابها لتطـوير القـوانين الداخلية الأردنية لمواجهة ظاهرة الفساد عالميًّا وإقليميًّا والممتدة إلـى الأردن، وبيـان مـدى ملائمة التشريعات الأردنية مع بعضها البعض للحد من جائحة الفساد، التي تعصف في العـالم، ومنها الأردن، وإن الحكومة الأردنية جادة في محاربة الفساد، وتوجيهات جلالة الملك عبد الله الثاني المعظم، الذي طالما أشار لوضع البرامج لمحاربته، ويعتبر الأردن من السباقين للتوقيع على معاهدة الأمم المتحدة الدولية لمحاربة الفساد، وصادق عليها البرلمان الأردني، وتم وضع قانون لهيئة مكافحة الفساد عام ٢٠٠٦ .

وأشار الدكتور/ **محي الدين توق** إلى أنه : " أثناء خوض تجربة التفاوض الدولي كـان لا بد من الاتفاق على مجموعة من الأفعال، التي جرمتها الاتفاقية الدولية للفساد، والتـي يوجـد حولها تشريعات قانونية وطنية، أو اتفاقيات دولية معترف بها ومحترمة ...، وعنـد مراجعـة قانون العقوبات الأردني أثناء عملية التفاوض، وُجد أنه يغطي كافـة الجـرائم، ممـا سـهل المصادقة على الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد؛ فلم تواجهنا أية مشـكلة قانونيـة مـن أجـل المصادقة عليها " [١].

ومن خلال البحث والدراسة، تبين أن هناك العديد من التشريعات الأردنية تغطي جـرائم الفساد، التي نصت عليها الاتفاقية الدولية، ولم تكن حصرًا في قانون العقوبات الأردني، ومـن تلك القوانين والتي سيتم إيضاحها لاحقًا، قانون الجرائم الاقتصادية رقم (١١) لسـنة ١٩٩٣، وقانون العقوبات العسكري قانون مؤقت رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٢، وقانون محكمة أمن الدولـة

---

[١] أوراق العمل المقدمة في الورشة المنعقدة في مركز الرخاء، عمان، الأردن، بتاريخ ٢٠٠٦/٥/٢٠ .

رقم (١٧) لسنة ١٩٥٩، ورقم (٣٠) لسنة ١٩٥٩، والقانون المؤقت المعدل رقم (٤٤) لسنة ٢٠٠١، ويعتبر فسادًا حسب نص المادة (٥) فقرة (ز) من قانون هيئة مكافحة الفساد " جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية، التي تعنى بمكافحة الفساد، والتي انضمت إليها المملكة " [١].

وترتيبًا على ما تقدّم من دراسة لأنواع جرائم الفساد، التي أشارت إليها الاتفاقيات الدولية ومواءمتها مع التشريعات الأردنية، يستوجب البحث أن تتم معرفة جرائم الفساد، التي نصت عليها التشريعات الأردنية التي تواءمت مع جرائم الفساد الدولية، كما أن المشرع الأردني توسع في إضافة جرائم فساد غير تلك المحددة في اتفاقية الفساد الدولية، وسيتم إيضاحها ضمن المطالب التالية :

المطلب الأول

جرائم الفساد في التشريعات الأردنية المتوائمة مع الاتفاقية الدولية

عند مراجعة الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد وجدت أنها لا تتضمن تجريمًا ذاتيًا وتلقائيًّا، بل تركت أمر تحديد العقوبات إلى الدول الأطراف؛ حيث تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية، وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التي حددتها، ويلاحظ أن معظم جرائم الفساد في الاتفاقية قد غطتها القوانين الأردنية .

فقد نص المشرع الأردني في قانون العقوبات في الباب الثالث على أن من الجرائم التي تقع على الإدارة العامة تلك الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة، وهي الرشوة، والاختلاس، واستثمار الوظيفة، وإساءة استعمال السلطة، والإخلال بواجبات الوظيفة [٢]، وهذه الجرائم أخذت بها الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، كما تضمنت القوانين الأخرى العديد من الجرائم

---

[١] قانون هيئة مكافحة الفساد، رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦، المنشور في الجريدة الرسمية، ص ٤٥٣٤ .

[٢] د. كامل السعيد، شرح قانون العقوبات الأردني، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، ١٩٩٧، ص ٤٠٥ .

التي اعتبرت جرائم فساد حسب الاتفاقية الدولية، وسوف يتم بحث جرائم الفساد الـواردة فـي التشريعات الأردنية ضمن الفروع التالية :

الفرع الأول

جريمة الرشوة

نص قانون العقوبات الأردني على جريمة الرشوة في المواد (١٧٠– ١٧٣).

المادة (١٧٠) : " كل موظف وكل شخص ندب إلى خدمة عامة، سـواء بالانتخـاب أو بالتعيين، وكل شخص كلف بمهمة رسمية كالمحكم والخبير والسنديك، طلب أو قبل لنفسـه أو لغيره هدية، أو وعدًا أو أية منفعة أخرى ليقوم بعمل غير حق بحكم وظيفته، عوقب بـالحبس مدة لا تقل عن سنتين وبغرامة تعادل قيمة ما طلب، أو قُبل من نقد أو عين " .

ينبغي أن يصدر عن الموظف طلب أو قبول لمزية غير مستحقة، أو وعد لأجـل القيـام بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل من أعمال وظيفته لصالح نفسه أو كيان آخر، وفيمـا يتعلـق بصور الأفعال التي يمكن أن يقوم بها الموظف نجد أن المشرع قد أضاف إلى ذلك الإخـلال بالواجبات الوظيفية [١].

واعتبر قانون العقوبات الأردني [٢]، كل شخص من الأشخاص المـذكورين فـي المـادة (١٧٠) [٣]، طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية، أو وعدًا أو أية منفعة أخرى ليعمل عملًا غيـر حق، أو ليمتنع عن عمل كان يجب أن يقوم به بحكم وظيفته، عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتـة وبغرامة تعادل قيمة ما طلب أو قبل من نقد أو عين، ويعاقب بالعقوبـة نفسـها المحـامي، إذا ارتكب هذه الأفعال .

ويعاقب الراشي أيضًا بالعقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات الأردنـي، ويعفـى

---

[١] د. فخري الحديثي، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، مطبعة الزمان، بغداد، ١٩٩٥، ص ٧٥ .

[٢] قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته .

[٣] هكذا عدلت بإلغاء ما جاء فيها والاستعاضة عنها بالنص الحالي، بموجب القانون المعدل رقم (٤٠) لسنة ١٩٧١، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد (٢٣٠٥)، الصادر بتـاريخ ١٩٧١/٦/٥، الصـفحة ٩٣٨، المعلن عن مصادقة مجلس الأمة عليه بموجب الجريدة الرسمية، العدد (٢٣٤٩)، بتاريخ ١٩٧٢/٣/١، ص ٤٠٥ .

الراشي والمتدخل من العقوبة، إذا باحا بالأمر للسلطات المختصة، أو اعترفا به قبل إحالة القضية إلى المحكمة، حتى لو عرض على شخص من الأشخاص الوارد ذكرهم في المادة (١٧٠) هدية، أو منفعة أخرى أو وعده بها ليعمل عملًا غير حق، أو ليمتنع عن عمل كان يجب أن يقوم به عوقب، إذا لم يلاقِ العرض أو الوعد قبولًا .

واعتبرت المادة رقم (١٠٣) من قانون العقوبات المصري " كل موظف عمومي طلب لنفسه، أو لغيره أو قبل، أو أخذ وعدًا أو عطية لأداء عمل من أعمال وظيفته يعد مرتشيًا، وفي المادة (١٠٣) مكررًا يعتبر مرتشيًا كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو قبل، أو أخذ وعدًا أو عطية لأداء عمل يعتقد خطأ، أو يزعم أنه من أعمال وظيفته، أو للامتناع عنه [١].

وتقوم جريمة الرشوة في حق الموظف العمومي بمجرد طلبها، وفي قول الحكم بحصول هذا الطلب من جانب المتهم، وثبوت ذلك في حقه ما تحقق به حكمة معاقبته [٢]، ويعتبر مجرد طلب الرشوة جريمة تامة، " ولا يلزم لتوافر جريمة الرشوة أن تكون الأعمال التي يطلب من الموظف أدائها داخلة في نطاق الوظيفة مباشرة، بل يكفي أن يكون لها اتصال يسمح بتنفيذ الغرض المقصود من الرشوة، وأن يكون الراشي قد انجر معه على هذا الأساس " [٣].

وأشار قانون العقوبات العسكري قانون مؤقت رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٢ [٤]، في المادة (٢٠) " يعاقب بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات كل من :

أ – أكره أي شخص على حمل شيء، أو نقله أو تقديم مؤن، أو مأوى أو وسائط نقل لنفسه، أو لغيره بصورة غير مشروعة .

ب – طلب أو تقاضى مالاً أو منفعة لشراء أو جلب المؤن، أو الأرزاق أو البضائع، أو

---

[١] قانون العقوبات المصري رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧، وفقًا للتعديلات التي أدخلت عليه حتى مايو ١٩٨٨ .

[٢] مجموعة أحكام النقض المصرية، نقض ١٩٥٧/١١/٢٥، س ٨، رقم ٥٧، ص ٩٣٥ .

[٣] مجموعة أحكام النقض المصرية، نقض ١٩٦٨/٤/١، س ١٩، ص ٣٩٤ .

[٤] قانون العقوبات العسكري رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٢، المنشور على الصفحة ٢٧٢٨، من عدد الجريدة الرسمية الأردنية رقم ٤٥٥١، الصادر بتاريخ ٢٠٠٢/٠٦/١٦، ويعمل به اعتبارًا من ٢٠٠٢/٠٧/١٦ .

العتاد أو أي أشياء أخرى إلى أي وحدة عسكرية " .

والمقصود بموظفي الحكومة، هم الموظفون العموميون بالمعنى الواسع، وتشمل موظفي السلطة المركزية وغير المركزية والإدارية، والمصلحيه والثقافية، والمؤسسات العامة، وموظفي مجلس الشعب والشورى في مصر، أو مجلس الأعيان والنواب في الأردن؛ لأنهم يقومون بعمل دائم في خدمة مرفق عام [١].

وأشارت المادتين (١٥ – ١٦) من الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد إلى رشوة الموظفين العموميين الوطنيين والأجانب، وأن تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال عندما ترتكب عمدًا، ما يلي :

أ – الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه، أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه، أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية .

ب – أو التماس موظف عمومي أو قبوله، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه، أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية .

ج – أو رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية، أو وعد بمزية غير مستحقة، أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه، أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية، من أجل الحصول على منفعة تجارية، أو أي مزية غير مستحقة أخرى أو الاحتفاظ بها؛ فيما يتعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية .

وتنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم قيام موظف عمومي أجنبي، أو موظف في مؤسسة دولية عمومية عمدًا بتلك الأفعال المجرّمة

---

[١] د. محمد أحمد عابدين، جرائم الموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٥، ص ٢١ .

في الاتفاقية الدولية، وعند مواءمة النص الدولي مع التشريعات الأردنيـــة تبـــين الكثيـــر مـــن التطابق بين التجريم الدولي والأردني للرشوة .

الفرع الثاني

جريمة الاختلاس

ينبغي عدم الخلط بين الاختلاس والاستيلاء، ذلك لأن الاختلاس لا يكون إلا من الحائز، ويقتضي ذلك أن يكون المال في يد الحائز وقت ارتكاب الجريمة، أما إذا كان المال غير موجود في يد الحائز، واستولى عليه عنوة أو اختلسه؛ فإن فعله لا يكون اختلاسًا [1]، وتقع جريمة اختلاس المال العام من الموظف على مال بحوزته وتعتبر هذه الجريمة نوعًا من خيانة الأمانة؛ لأن الجاني يحوز المال لصالح الدولة، على سبيل الحيازة الناقصة، ويقوم بتحويله لصالحه على سبيل الحيازة الكاملة [2]، وأشار قانون العقوبات الأردني إلى الاختلاس واستثمار الوظيفة في المواد من (١٧٤ – ١٧٧) [3]، واعتبر إتيان أحد الأفعال التالية ارتكابًا لجريمة الفساد؛ وهي :

١ – كل موظف عمومي أدخل في ذمته ما وكل إليه بحكم الوظيفة أمر إدارته، أو جبايته أو حفظه من نقود أو أشياء أخرى للدولة أو لأحد الناس .

٢ – اختلاس أموال تعود لخزائن أو صناديق البنوك، أو مؤسسات الإقراض المتخصصة، أو الشركات المساهمة العامة، وكان من الأشخاص العاملين فيها .

٣ – إذا وقع فعل الاختلاس بتزوير الشيكات أو السندات، أو بدس كتابات غير صحيحة في القيود أو الدفاتر، أو السجلات أو بتحريف أو حذف، أو إتلاف الحسابات أو الأوراق وغيرها من الصكوك، وبصورة عامة بأية حيلة ترمي إلى منع اكتشاف الاختلاس .

٤ – من وكل إليه بيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة أو لحساب إدارة عامة؛ فاقترف غشًا في أحد هذه الأعمال، أو خالف الأحكام التي تسري عليها إما لجرم مغنم ذاتي أو مراعاة لفريق، أو إضرارًا بالفريق الآخر، أو إضرارًا بالإدارة العامة .

٥ – كل موظف حصل على منفعة شخصية من إحدى معاملات الإدارة التي ينتمي إليها،

---

[1] د. محمد أحمد عابدين، جرائم الموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٥، ص ٦١ .

[2] د. مدحت رمضان، دروس في قانون العقوبات، القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ١٨ .

[3] قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠، والقانون المؤقت رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٢ .

سواء أفعل ذلك مباشرة، أو على يد شخص مستعار، أو باللجوء إلى صكوك صورية .

٦ – ممثلو الإدارة وضباط الشرطة والدرك، إذا أقدموا جهارًا أو باللجوء إلى صكوك صورية مباشرة، أو على يد شخص مستعار على الإيجار في منطقة سلطاتهم في الحبوب والحاجات ذات الضرورة الأولية، يعاقب الشريك أو المتدخل تبعًا بالعقوبة ذاتها .

ولذلك لا يكفي أن يكون الجاني بجريمة الاختلاس موظفًا عامًّا، بل لا بد أن يكون المال الذي اختلسه قد وكل إليه بحكم الوظيفة أمر إدانته، أو جبايته أو حفظه [١]، وقد يكون هذا المال عقارًا أو منقولًا نقدًا أو أشياء أخرى مهما كان نوعها، ولكن لا يشترط أن يكون الموظف مختصًّا أصلًا بقبض المبالغ المملوكة للدولة، بل يكفي أن يكون من مقتضيات أعمال هذه الوظيفة [٢].

وأشار قانون العقوبات العسكري الأردني [٣]، إلى الاختلاس في المادة (٣١) :

أ – يعاقب بالسجن مدة لا تقل عن أربع سنوات كل من اختلس ما أوكل إليه حراسته أو حفظه أو إدارته بحكم وظيفته من الأسلحة، أو المعدات أو الآلات أو الأموال، أو غيرها من الأشياء العائدة للقوات المسلحة .

ب – يعاقب المحرض أو المتدخل في الجريمة المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة تبعيًّا بالعقوبة ذاتها .

لقد أفرد المشرع المصري الباب الرابع من قانون العقوبات رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧ وتعديلاته لجرائم اختلاس المال العام والعدوان عليه في المواد (١١٢ – ١١٩) [٤]، ويلزم

---

[١] تمييز جزاء ٧٨/٤، مجلة نقابة المحامين، الأردن، ١٩٧٨، ص ٤٤٨ .

[٢] تمييز جزاء ٧٨/٧٥، مجلة نقابة المحامين، الأردن، ١٩٧٨، ص ١١٦٦ .

[٣] قانون العقوبات العسكري رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٢، المنشور على الصفحة ٢٧٢٨، من عدد الجريدة الرسمية الأردنية رقم ٤٥٥١، الصادر بتاريخ ٢٠٠٢/٠٦/١٦، ويعمل به اعتبارًا من ٢٠٠٢/٠٧/١٦ .

[٤] يعتبر الباب الرابع بأكمله من المادة (١١٢ – ١١٩) مكررًا، ومستبدلاً بموجب القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٥، الجريدة الرسمية، العدد (٣١)، بتاريخ ٣١ يوليو/تموز ١٩٧٥، ويلاحظ أن المادة (٩) من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٢، بشأن حماية الأموال العامة نصت على أن تكون العقوبة المقررة في المواد (١١٢ – ١١٣)، فقرة أولى (١١٦)، و (١١٦ مكرر) الأشغال الشاقة المؤبدة، إذا ارتكبت الجرائم المنصوص عنها

لقيام جريمة الاختلاس توفر العلم والدراية للجاني أن المال الذي يستولي عليه هو لغيره، وليس ملكًا له، بل لإحدى الجهات المبينة في المادة (١١٩) من قانون العقوبات المصري، أو ملكًا للأفراد تحت يد الجهات السابقة، وأن يكون ذلك بنية تملكه أو الانتفاع به، ويقصد بالأموال العامة ما يكون كله أو بعضه مملوكًا لأحد الجهات الآتية، أو خاضعًا لإشرافها أو إدارتها، وهي :

١ - الدولة ووحدات الإدارة المحلية .

٢ - الهيئات العامة والمؤسسات العامة ووحدات القطاع العام .

٣ - الاتحاد الاشتراكي والوحدات التابعة له .

٤ - النقابات والاتحادات .

٥ - المؤسسات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام .

٦ - الجمعيات التعاونية .

٧ - الشركات والجمعيات والوحدات الاقتصادية والمنشآت التي تساهم فيها إحدى الجهات المنصوص عليها في إحدى الفقرات السابقة .

٨ - أي جهة أخرى ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة .

وأشار المشرع الأردني إلى الأموال العامة في قانون الجرائم الاقتصادية رقم (١١) لسنة ١٩٩٣ في المادة (٢) فقرة (ب)، وتشمل عبارة الأموال العامة لأغراض هذا القانون كل مال يكون مملوكًا أو خاضعًا لإدارة أي جهة من الجهات التالية أو لإشرافها [١]:

١ - الوزارات والدوائر والمؤسسات الرسمية العامة .

٢ - مجلسا الأعيان والنواب .

٣ - البلديات والمجالس القروية ومجالس الخدمات المشتركة .

٤ - النقابات والاتحادات والجمعيات والنوادي .

في تلك المواد في زمن الحرب، وترتب عليها إضرار بمركز البلاد ومصلحته القومية، وهذا التشديد في العقوبة زمن الحرب لم يأخذ به المشرع الأردني في قانون العقوبات، ويفضل الباحث إضافة هذا التعديل إلى القانون الأردني، مع إضافة التشديد عند حدوث نزاع داخلي بين أبناء الشعب الواحد، وتم استغلال هذه الجرائم .

[١] قانون الجرائم الاقتصادية الأردني رقم (١١) لسنة ١٩٩٣ .

٥ – البنوك والشركات المساهمة العامة ومؤسسات الإقراض المتخصصة .

٦ – أي جهة ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة .

وبهذا يكون المشرع في الأردن قد عالج في قانون الجرائم الاقتصادية قصور قانون العقوبات الأردني، الذي لم ينصّ على الأموال العامة، ولم يتوسع المشرع حسب ما أخذ به المشرع المصري، الذي أضاف إلى المقصود بالأموال العامة تلك الأموال التابعة إلى ما يلي :

أ – أموال المؤسسات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام .

ب – أموال الجمعيات التعاونية .

" إلا أن المشرع توسع في تحديد الجهات التي تملك المال العام توسعًا كبيرًا؛ فشملت أموال الدولة والأشخاص المعنوية الخاصة " [١]، مثل النقابات والاتحادات والجمعيات والنوادي والبنوك والشركات المساهمة العامة، ومؤسسات الإقراض الخاصة، وأي جهة ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة .

ونص قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني في المادة (١/٣٤٩) على أن التقادم يبدأ من اليوم التالي لوقوع الجريمة [٢]، حيث يحسب التقادم من يوم إلى مثله دون احتساب اليوم الأول .

وأشارت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد [٣]، في المادة (١٧) إلى اختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها بشكل آخر من قِبل موظف عمومي وأن تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم قيام موظف عمومي عمدًا، لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر، باختلاس أو تبديد أي ممتلكات، أو أموال، أو أوراق مالية عمومية، أو خصوصية، أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه، أو تسريبها بشكل آخر .

وملاحظات الأستاذ الدكتور/ **كامل السعيد** على نص المادة الثانية من قانون الجرائم الاقتصادية تنصبُّ على المال العام والجهات التي تملكه، ويلاحظ أن قانون صيانة أموال

---

[١] كامل السعيد، شرح قانون العقوبات الأردني، مرجع سابق، ص ٤٣١ .

[٢] قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم (٩) لسنة ١٩٦١، والقانون المعدل رقم (١٦) لسنة ٢٠٠١ .

[٣] الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، مرجع سابق .

الدولة في الأردن قد حصر أموال الدولة في الأموال المنقولة حصرًا، حين عرّفها على أنها أية أموال منقولة تعود للدولة أو الإدارة العامة، أو صندوق مالي خاضع لإشرافها، بما في ذلك النقود والسندات والتحاويل ذات القيمة المالية [1].

الفرع الثالث

إساءة استعمال السلطة والإخلال بواجبات الوظيفة

تتضمن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد صورة أخرى من صور الفساد، تتميز عن جرائم الرشوة والاختلاس والمتاجرة بالنفوذ، وهي إساءة استغلال الوظائف، فتنص المادة (١٩) من الاتفاقية على : (تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرم تعمد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه أو موقعه، أي قيام أو عدم قيام بفعل ما لدى الاضطلاع بوظائفه بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص آخر أو كيان آخر مما يشكل انتهاكًا للقوانين)، وإن النموذج القانوني لهذه الجريمة يتسم بالاتساع، وهو يواجه في الواقع الفروض الأخرى لانتفاع الموظف على نحو غير مشروع من أعمال وظيفته بالمخالفة لأحكام القانون، سواء كان الانتفاع لنفسه أو لغيره [2]، ويتواءم التشريع الأردني مع اتفاقية مكافحة الفساد فيما تنص عليه من جريمة إساءة استعمال السلطة، والإخلال بواجبات الوظيفة، وإن تفاوت المسمى الذي يطلق عليها، وقد عالجها قانون العقوبات الأردني في المواد (١٨٢ – ١٨٤) ضمن الباب الثالث في الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة .

لا يمكن أن ننكر دور الدين الإسلامي في الحفاظ على الحريات الأساسية، ومنع الاستبداد وإساءة استعمال السلطة، حسب المبدأ الإسلامي المعروف " وأمرهم شورى بينهم ".

وتطرّق الكثير من المفكرين والسياسيين إلى إساءة استعمال السلطة، ومنهم المفكر

---

[٤] كامل السعيد، المرجع السابق، ص ٤٣٠ .

[١] د. سعد الأعظمي، موسوعة مصطلحات القانون الجنائي، الجزء الثاني، دار الشئون الثقافية العامة، بغداد، ٢٠٠٢، ص ٢١٦ .

الفرنسي مونتيسسكيو، الذي كانت أفكاره تدور حول محاور ثلاث؛ هي [1]:

١. كيف نحمي الحرية ؟

٢. كيف نمنع إساءة استعمال السلطة ؟

٣. الاعتدال والموازنة .

وهكذا كان لا بد لضمان وحماية الحريات وعدم إساءة استعمال السلطة، أن تحد وتوقف إساءة سلطة لسلطة أخرى، وإن تقسيم السلم الوظيفي في الدولة لسلطات متعددة يفرض على كل سلطة منها أن تعبر عن نفسها وتوضح نشاطها أمام السلطات الأخرى، وألا تبقى أمورها سريّة ومحصورة في دائرتها الضيقة، وتقوم بما تشاء من أفعال بدون رقيب أو حسيب .

الأصل أن قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ [2]، والمعدل رقم (٢) لسنة ٢٠٠٠ [3]، ينص في المادة (١٠) " تقام الدعاوى على من أصدر القرار المطعون فيه، ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب، ومنها إساءة استعمال السلطة " .

وعند صدور قانون المحاكم الإدارية لسنة ٢٠٠١، أشار في المادة (١٢) إلى أن :

" أ – تقام الدعاوى على من أصدر القرار المطعون فيه، ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية "، كما ورد في البند (٤) إساءة استعمال السلطة .

وأشار قانون العقوبات العسكري قانون مؤقت رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٢ إلى إساءة استعمال السلطة، والإخلال بواجبات الوظيفة في المادة (١٨)؛ حيث : " يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات كل من أساء استعمال السلطة المخولة إليه " .

وفي المادة (١٩) : " يعاقب بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات كل من ابتز، أو تواطأ على ابتزاز مال الغير بأي وسيلة كانت " .

---

[2] يحيى الجمل، حصاد القرن العشرين في علم القانون، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١١٥ .

[1] تم نشر هذا القانون على الصفحة رقم ٥١٦، من عدد الجريدة الرسمية رقم ٣٨١٣، الصادر بتاريخ ١٩٩٢/٠٣/٢٥ .

[2] المنشور على الصفحة ٣١٨، من عدد الجريد ة الرسمية رقم ٤٤٠٨، الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/٠٢/٠١، ويعمل به اعتبارًا من ٢٠٠٠/٠٢/٠١ .

وجرّم المشرع الأردني استثمار الوظيفة بنص المادتين (١٧٥ – ١٧٦)، وهي في الحقيقة والواقع تعتبر تجاوز الموظفين حدود وظائفهم، وتقصيرهم في أداء الواجبات المتعلقة بها في قانون العقوبات المصري، وفقًا للباب الخامس، ونصت المادة (١٧٥) من قانون العقوبات الأردني على أن : " من وكل إليه بيع أو شراء، أو إدارة أموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة، أو لحساب إدارة عامة؛ فاقترف غشًا في أحد هذه الأعمال أو خالف الأحكام، التي تسري عليها إما لجرم مغنم ذاتي، أو مراعاة لفريق أو إضرارًا بالفريق الآخر، أو إضرارًا بالإدارة العامة عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة، وبغرامة تعادل قيمة الضرر الناجم " .

والغش هنا هو أحد أعمال الخديعة التي يقوم بها الجاني، وتوقع الطرف الآخر في وهم يدفعه إلى التعاقد وتنفيذ العقد، أو تقع في موضوع آخر خارج نطاق العقد [١].

وقضت محكمة التمييز الأردنية : " جناية استثمار الوظيفة خلافًا للمادة (١٧٥) عقوبات، يجب أن يتوافر فيها قصد خاص؛ هو اقتراف غش في عمليات الشراء، أو إدارة أموال الإدارة العامة تحقيقًا لمغنم ذاتي، أو مراعاة لفريق أو إضرارًا بآخر أو بالإرادة ...، كون المتهمين لم يتقيدوا بالنظام المالي، أو نظام اللوازم في الاتفاق؛ لأن هذه المخالفات تقع تحت طائلة المسئولية الإدارية والمدنية فقط، وفي حدود ما أنفق على أبواب صرف لا يجيزها النظامان المذكوران ما دام القصد الجرمي مفقودًا في فعل المتهمين " [٢].

المادة (١٧٦) " يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين، وبغرامة أقلها عشرة دنانير :

١ – كل موظف حصل على منفعة شخصية من إحدى معاملات الإدارة، التي ينتمي إليها، سواء أفعل ذلك مباشرة، أو على يد شخص مستعار، أو باللجوء إلى صكوك صورية .

٢ – ممثلو الإدارة وضباط الشرطة والدرك وسائر متولي الشرطة العامة، إذا أقدموا جهارًا أو باللجوء إلى صكوك صورية مباشرة، أو على يد شخص مستعار على الإيجار في المنطقة التي يمارسون فيها السلطة بالحبوب، وسائر الحاجات ذات

---

[١] مصطفى الزرقاء، شرح القانون المدني نظرية الالتزامات العامة، مطبعة جامعة دمشق، سوريا، ١٩٦١، ص ٣٨٧ .

[٢] تمييز جزاء ٨٣/٨٩، مجلة النقابة، الأردن، ١٩٧٣، ص ١٤٠٩ .

الضرورة الأولية غير ما أنتجته أملاكهم " .

ومن المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا الأردنية نص القرار ٢٠٠٦/١٧٦، ذكر أن المادة ١٦٢/أ/١ من نظام الخدمة المدنية بصيغتها المعدلة بموجب النظام المعدل رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٥، نصت على أن يعزل الموظف في أي من الحالات التالية [١]:

١ - إذا حكم على الموظف من محكمة مختصة بأي جناية، أو بجنحة مخلة بالشرف، كالرشوة والاختلاس، والسرقة والتزوير، وسوء استعمال الأمانة والشهادة الكاذبة، أو أي جريمة مخلة بالأخلاق العامة .

٢ - إذا حكم على الموظف بالحبس لمدة تزيد على ستة أشهر لارتكابه أي جريمة، أو جنحة من غير المنصوص عليها في البند (١) من هذه الفقرة .

ويعتبر الموظف معزولًا حكمًا من تاريخ اكتساب الحكم الدرجة القطعية، ويستفاد من هذا النص من الناحية الأولى أن الموظف يصبح معزولاً حكمًا، إذا حكم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف، أو الأخلاق العامة، سواء كانت العقوبة هي الحبس أو الغرامة، حتى لو كان الحبس يومًا واحدًا أو الغرامة مهما كان مقدارها، ومن ناحية أخرى في البند (٢)؛ فإن الموظف يصبح معزولًا حكمًا، إذا حكم عليه لمدة تزيد على ستة أشهر في أية جريمة أخرى غير منصوص عليها في البند (١) من الفقرة (أ) .

وبذلك يكون المستدعيون معزولين حكمًا بحكم القانون، وإن المستدعى ضده معالي وزير الصناعة والتجارة، عندما أصدر قراره المطعون فيه، إنما كان ينفذ حكم القانون، وإن قراره جاء مطابقًا لأحكام نظام الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ وتعديلاته، وإن سببي الطعن لا يردان عليه، وإن الحكم قد اكتسب الدرجة القطعية، بتاريخ ٢٠٠٤/٢/١٩، وليس ٢٠٠٦/٢/١٩ [٢].

وحيث إن الحكم على المستدعين بجنحة استثمار الوظيفة، يعتبر من الجرائم المخلة بالشرف والأخلاق العامة، حسب قانون العقوبات الأردني، ولكنها تعتبر من جرائم الفساد

---

[٢] محكمة العدل العليا الأردنية، حكم رقم ٢٠٠٦/١٧٦، تاريخ ٢٠٠٦/٦/٧ .

[١] مجموعة القوانين والأنظمة والتعليمات التربوية والعامة، وزارة التربية والتعليم الأردنية، إدارة الشئون القانونية، الجزء ١٥، المطابع المركزية، ٢٠٠٧، ص ٣٥٧ .

حسب الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وهذا ما أخذ به قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني، الذي اعتبر تلك الجرائم من جرائم الفساد .

وفي الواقع فإن جانبًا من الفقه الإداري يفضل التسمية التي استخدمها المشرع المصري والأردني، وهي (إساءة استعمال السلطة)؛ لأن هذه التسمية هي الأكثر وضوحًا للدلالة على هذا العيب، ويمكن القول أنها تتفق في مضمونها ومفهومها مع التسميات الأخرى [١].

وإن محكمة العدل العليا الأردنية لم تشترط القصد العمدي في حكم لها بقولها : " إن حسن النية وسوئها يستويان في عيب إساءة استعمال السلطة، ولو كان الهدف منه مصلحة عامة؛ لأنه خروج على روح التشريع والغاية التي استهدفها المشرع، الذي يرمي في جميع تشريعاته إلى تحقيق المصلحة العامة ... " [٢].

وفي حكم لمحكمة العدل العليا الأردنية : " إن إساءة استعمال السلطة تعني أن تقوم الإدارة باستعمال صلاحيتها التقديرية، بقصد تحقيق غاية تجانب المصلحة العامة، أو تحقيق غاية غير الغاية المحددة لها في القانون، وأنه يتعين البحث عن الدوافع التي حملت الإدارة على إصدار قرارها؛ فإن كان الدافع الحقيقي هو تحقيق المصلحة العامة؛ فلا يعتبر القرار مشوبًا بعيب إساءة استعمال السلطة " [٣].

كما حكمت محكمة العدل العليا الأردنية : " إن حسن النية وسوئها يستويان في عيب إساءة استعمال السلطة، ولو كان الهدف منه مصلحة عامة؛ لأنه خروج عن روح التشريع والغاية، التي استهدفها المشرع الذي يرمي في جميع تشريعاته إلى تحقيق المصلحة العامة " [٤].

---

[١] د. ماجد الحلو، د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مصر، ١٩٩٤، ص ١٨٤ .

[٢] قرار محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم ٧٨/٦٤، مجلة نقابة المحامين، ١٩٧٩، ص ١٦٥ .

[٣] حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم٨٦/٥٢، العدد (٤، ٥، ٦)، ١٩٨٨، ص ٦٠٣ .

[٤] حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم٧٨/٣١، العدد (٢)، ١٩٧٩، ص ١٥٤ .

ولكن المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها بقولها : " إن عيب إســاءة اســتعمال السلطة من العيوب القصدية في السلوك الإداري قوامها أن يكون لــدى الإدارة قصــد إســاءة استعمال السلطة أو الانحراف بها... " [١].

ويأخذ الباحث برأي المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها : " إن عيب إساءة اســتعمال السلطة من العيوب القصدية في السلوك الإداري ... "؛ ولأن الدكتور/ حســن المرصــفاوي، وغيره من فقهاء القانون الجنائي ذكروا " أن توافر الإرادة عند إتيان الفعل شــرط لازم فــي جميع الجرائم المقصودة، وغير المقصودة على حد سواء؛ فلا جريمة إطلاقًا إذا لم يكن الفعــل إراديًّا " [٢].

ويمكن القول أنه وعلى الرغم من الاختلاف في بعض العبارات أن المواءمــة والاتســاق تضمنتهما المادة (١٩) من الاتفاقية الدولية، التي أشارت إلــى إســاءة اســتغلال الوظــائف، وأن تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجــرّم تعمد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه أو موقعه، أي قيامه أو عدم قيامه بفعل مــا عنــد الاضطلاع بوظائفه بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه، أو لصــالح شــخص آخر، ومما ينتهك القوانين .

وأشار المؤتمر الإسلامي التاسع عشر لوزراء الخارجية في المادة (٢٢)، إلى ما يلي [٣]:

أ – السلطة ثقة، لذلك فإن سوء الاستعمال أو الاستغلال الخبيث محظور بشكل مطلــق، حتــى يمكن ضمانه حقوق الإنسان الأساسية .

ب – سيكون لكل شخص الحق في المشاركة، بشكل مباشر أو غير مباشر، في إدارة الشــئون العامة، والحق في تسليم منصب عام وفقًا للشريعة .

---

[٥] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ٥٧٦، السنة ٣٤ ق، تاريخ ١٩٩٠/١٢/٢٩، مجموعة الأحكام، ص ٢٨٧ .

[١] د. حسن صادق المرصفاوي، قواعد المسئولية الجنائية في التشريعات العربية، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ١٩٧٢، ص ٦٦ .

[٢] المؤتمر الإسلامي التاسع عشر لوزراء الخارجية، جلسة السلام الاعتماد المتبــادل والتنميــة، القــاهرة، ٣١ تموز/يوليو–٥آب/أغسطس ١٩٩٠ .

ويقع عبء إثبات إساءة استعمال السلطة على عاتق المستدعي " بأن القرار المطعون بـــه قد حاد عن الهدف الذي توخاه مصدره أو عن غاية المشرع " [1].

---

[3] حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٧٦/٢٤، العدد (١١ – ١٢)، ١٩٧٦، ص ١٨٠٥ .

الفرع الرابع

غسيل الأموال

فعلى المستوى الوطني الداخلي في الأردن تم إقرار التشريعات والأنظمة لمكافحة غسيل الأموال، ومنها :

١ – تعليمات مكافحة عمليات غسيل الأموال رقم (١٠ / ٢٠٠١)، تاريخ ٢٠٠١/٨/٥، الصادرة عن البنك المركزي الأردني، سندًا لأحكام المادة (٩٩/ب)، من قانون البنوك رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٠ .

٢ – قانون مكافحة غسيل الأموال رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧ .

٣ – نظام عمل اللجنة الوطنية لمكافحة غسيل الأموال رقم ٤٤ لسنة ٢٠٠٨ .

٤ – نظام وحدة مكافحة غسيل الأموال لسنة ٢٠٠٩، صدر بموجب القانون رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧ .

أشارت المادة (٢) من قانون مكافحة غسيل الأموال الأردني إلى أن غسيل الأموال : " كل فعل ينطوي على اكتساب أموال، أو حيازتها أو التصرف فيها، أو نقلها أو إدارتها أو حفظها، أو استبدالها أو إيداعها أو استثمارها أو التلاعب في قيمتها أو حركتها أو تحويلها، أو أي فعل يؤدي إلى إخفاء أو تمويه مصدرها، أو الطبيعة الحقيقية لها، أو مكانها أو كيفية التصرف بها، أو ملكيتها أو الحقوق المتعلقة بها، مع العلم بأنها متحصلة من جريمة " [1].

وحسب نص المادة (٤) يعد كل مال متحصل من أي من الجرائم المبينة أدناه محلًّا لغسل الأموال .

أ – أي جريمة يكون معاقبًا عليها بعقوبة الجناية، بمقتضى التشريعات النافذة في المملكة، أو الجرائم التي ينص أي تشريع نافذ على اعتبار متحصلاتها محلًّا لجريمة غسيل الأموال .

ب. الجرائم التي تنص اتفاقيات دولية، تكون المملكة طرفًا فيها على اعتبار متحصلاتها محلًّا

---

[1] قانون مكافحة غسيل الأموال رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧، الجريدة الرسمية، العدد (٤٨٣١)، تاريخ ٢٠٠٧/٦/١٧، ص ٤١٣٠ .

لجريمة غسيل الأموال، شريطة أن يكون معاقبًا عليها في القانون الأردني .

ونصت المادة (٥) من قانون مكافحة غسيل الأموال على تشكيل لجنة تسمى (اللجنة الوطنية لمكافحة غسيل الأموال)، برئاسة محافظ البنك المركزي، وعضوية كل من :-

أ - نائب محافظ البنك المركزي، الذي يسميه المحافظ - نائبًا لرئيس اللجنة .

ب - أمين عام وزارة العدل .

ج - أمين عام وزارة الداخلية .

د - أمين عام وزارة المالية .

هـ - أمين عام وزارة التنمية الاجتماعية .

و - مدير عام هيئة التأمين .

ز - مراقب عام الشركات .

ح - مفوض من مجلس مفوضي هيئة الأوراق المالية يسميه رئيس مجلس المفوضين .

ط - رئيس الوحدة .

ونص نظام عمل اللجنة الوطنية لمكافحة غسيل الأموال [١]، في المادة (٣) على أن :

أ - تجتمع اللجنة مرة على الأقل كل ثلاثة أشهر، أو كلما دعت الحاجة بدعوة من الرئيس، أو نائبه عند غيابه .

ب - يتكون النصاب القانوني لاجتماعات اللجنة بحضور ما لا يقل عن أغلبية أعضائها على أن يكون من بينهم الرئيس أو نائبه عند غيابه .

---

[١] يسمى هذا النظام نظام عمل اللجنة الوطنية، لمكافحة غسيل الأموال رقم ٤٤ لسنة ٢٠٠٨، ويعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، العدد (٤٩١٠)، بتاريخ ٢٠٠٨/٦/١، ص ٢٠٦٦ .

ونظام وحدة مكافحة غسيل الأموال لسنة ٢٠٠٩، صدر بموجب القانون رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٧، الجريدة الرسمية، العدد (٤٩٧٠)، بتاريخ ٢٠٠٩/٧/١، ص ٣٠٢٦ .

http://www.lob.gov.jo/ui/bylaws/search_no.jsp?no=40&year=2009

ج – تتخذ اللجنة قراراتها بأكثرية أصوات ثلثي أعضائها الحاضرين على الأقل، وفي حال تساوي الأصوات يرجح الجانب، الذي صوت معه رئيس الاجتماع، ورغبة من البنك المركزي في المساهمة في دعم الجهود المبذولة لمكافحة عمليات غسيل الأموال، وفي ظل التطور التكنولوجي المتسارع في العمل المصرفي والمالي، الذي أتاح التنوع في أساليب غسيل الأموال، وحرصًا على سمعة الجهاز المصرفي داخل المملكة وخارجها؛ فإنه وسندًا لأحكام المادة (٩٣) من قانون البنوك رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٠، ولأحكام قانون أعمال الصرافة رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٢، تم إدارج الإجراءات التي يتعين على البنوك وشركات الصرافة اتباعها من أجل مكافحة عمليات غسيل الأموال، كما يلي [1]:

أولاً : يقصد بعملية غسيل الأموال ما يلي :

إخفاء المصدر الحقيقي للأموال غير المشروعة (المتأتية من عمل غير مشروع)، أو إعطاء معلومات مغلوطة عن هذا المصدر بأي وسيلة كانت، وتحويل الأموال أو استبدالها لغرض إخفاء أو تمويه مصدرها .

تملك الأموال غير المشروعة أو حيازتها، أو استخدامها أو توظيفها، بأي وسيلة من الوسائل، لشراء أموال منقولة أو غير منقولة، أو للقيام بعمليات مالية .

ثانيًا : تسري أحكام هذه التعليمات على البنوك العاملة في المملكة .

كما تسري على فروع البنوك الأردنية العاملة في الخارج، وعلى البنك التابع لبنك أردني إلى المدى الذي تسمح به القوانين والأنظمة السارية في الدول التي تعمل بها، على أنه يتعين إخطار البنك المركزي بأي موانع، أو قيود يمكن أن تحد، أو تحول دون تطبيق أحكام هذه التعليمات .

---

[1] تعليمات مكافحة عمليات غسيل الأموال رقم (٢٠٠١/١٠)، تاريخ ٢٠٠١/٨/٥، صادرة عن البنك المركزي الأردني سند الأحكام المادة (٩٩/ب) من قانون البنوك رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٠، انظر الموقع الالكتروني :

http://www.f-law.net/law/showthread.php?t=10803

الفرع الخامس

استغلال النفوذ (المتاجرة بالنفوذ)

" وهو استغلال الموظف لصلاحياته، التي تمنح للموظفين للنهوض بمسئولياتهم، التي يشغلونها والمخولة لهم بموجب القوانين والأنظمة، والنفوذ هو القوة أو درجة التأثير التي يتمتع بها الموظف بين زملائه العاملين، مما يدفعه إلى توجيه القرارات بصورة غير رسمية، وبدون سند قانوني، وفي الغالب يستطيع أصحاب السلطة والنفوذ تمرير قرارات مخالفة القانون واللوائح، ومنح غير المستحقين لمزايا دون وجه حق، وقد يتمكنون من التسهيل للغير بالحصول على الأموال والمنافع بصورة مخالفة للقوانين المعمول بها " [١].

تتمثل جريمة الإيجار بالنفوذ في قيام الموظف، أو أي شخص آخر باستغلال نفوذه الفعلي، أو المفترض للحصول من الإدارة، أو السلطة العامة تابعة للدولة على مزية غير مستحقة، وذلك مقابل أي مزية لصالحه أو لصالح شخص آخر [٢]، وقد أوضحت المادة (١٨) من الاتفاقية أركان وعناصر الإيجار بالنفوذ، وأن هذه الجريمة تتحقق على وفق ما جاءت به الاتفاقية بتوافر ثلاثة أركان، وهو الشرط المفترض المتمثل بالموظف العام، ولكن الاتفاقية هنا لم تقتصر على الموظف العام فحسب، وإنما يمكن أن يكون الفاعل في الجريمة شخصًا آخر لا تتوافر فيه صفة الوظيفة العامة، إذ المهم في هذه الجريمة هو أن يتم استغلال ما قد يكون له من نفوذ ييسر له الحصول على مزايا غير مستحقة من الوظيفة العامة، ويستوي أن يكون النفوذ فعليًّا أو مفترضًا؛ فقد يكون الفاعل موظفًا تتيح له درجته الوظيفية، وما له من اختصاص أن يباشر نفوذا فعليًا، وقد يكون له محض نفوذ مفترض، قد يستخلص منه كونه عضوًا في مجلس النواب، وفيما يتعلق بالركن المادي للجريمة؛ فيشتمل على عدة عناصر، وهي طلب أو قبول أي مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص آخر، والطلب يعني صدور المبادرة من الموظف أو الشخص الآخر صاحب النفوذ، أما القبول فيفترض أن هناك وعدًا أو عرضًا سبق صدوره من الشخص المستفيد، ثم أعقبه قبول الموظف أو الشخص صاحب النفوذ، ويجب أن ينصب الطلب أو القبول على مزية غير مستحقة، أما الركن

---

[١] د. حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٣١ .

[٢] د. صباح كرم شعبان، جرائم استغلال النفوذ، دار الشئون الثقافية العامة، بغداد، ١٩٨٦، ص ٢٧ .

المعنوي فيتمثل في صورة العمد، وهو ما يستفاد صراحة من نص المادة (١٨) من الاتفاقيــة، التي اشترطت لتجريم الإيجار بالنفوذ أن يرتكب عمدًا، وبالتالي فإن الخطأ غير المقصود بكافة صوره لا يكفي لتوافر الركن المعنوي لجريمة الإيجار .

وإذا كان استغلال النفوذ يعني استخدامه للحصول على منفعة أو غاية؛ فإنــه يتفــق مــع معظم جرائم الوظيفة العامة؛ فيما يتعلق بالمقابل الذي يحصل عليه المستغل لنفوذه، ولهذا نجــد أن هذه الجريمة متداخلة مع جرائم الوظيفة خاصة جريمة الرشوة، وعلة التجريم فيها وأساسها ترجع إلى ما يمثله فعل الجاني من إخلال بالثقة، إذ يوحي بأن الســلطات العامــة لا تتصرف وفقًا للنظام، وإنما تحت سطوة ما يمارسه أصحاب النفــوذ مــن تــأثير، وإذا كــان استغلال النفوذ حقيقيًا؛ فهو يتضمن إساءة استغلال السلطة المخولــة للمســتغل، كــذلك فــإن استغلال النفوذ يؤدي إلى الإثراء غير المشروع لصاحب النفوذ، إذا ما اتخذ نفوذه سلعة يتاجر فيها، وتلك علة تجريم الرشوة بالنسبة للموظف، أما النفوذ المزعوم؛ فإن صاحبه يعتبر محتالًا على الناس الذين يوهمهم بنفوذه، وهذا جمع بين الغش أو الاحتيال والإضرار بالثقة الواجبــة، ويلزم لقيام جريمة استغلال النفوذ توافر ركنين؛ هما :

الركن المادي : الركن المادي المكون لجريمة استغلال النفوذ هو نفــس الــركن المــادي المكون لجريمة الرشوة، إذ ينحصر في القبول أو طلب الفائدة أو الوعد بهــا، ولا يشــترط أن يستلم المتجر بنفوذه العطية بالفعل، إذ مجرد طلب العطية أو مجرد قبولها يحقق الركن المادي .

الركن المعنوي : جريمة الإيجار بالنفوذ من الجرائم العمدية، التي تشترط لقيامها تــوافر القصد الجنائي لدى الجاني، وهو يتوافر بالإرادة والعلم، أي اتجاه إرادة الفاعــل إلــى جميــع عناصر الفعل المادي المكون لجريمة استغلال النفوذ، كما وصفه القانون، مع العلم بــأن مــا يتلقاه من عطية أو وعد بها هو مقابل استعمال نفوذه لمصلحة الراشي [١].

تنص المادة (١٠٦) من قانون العقوبات المصري على جريمة استغلال النفوذ علــى أن : " كل من طلب لنفسه أو لغيره، أو قبل أو أخذ وعدًا، أو عطية لاســتعمال نفــوذ حقيقــي، أو

---

[١] د. سليمان بن محمد الجريش، الفساد الإداري وجرائم إساءة استعمال السلطة الوظيفية، شركة النظم العربية المتطورة، البحرين، ٢٠٠٣، ص ٢١٧ .

مزعوم للحصول أو لمحاولة الحصول من أية سلطة عامة على أعمال أو أوامر أو أحكام أو قرارات، أو نياشين أو التزام أو تراخيص أو اتفاق، أو توريد أو مقاولة، أو على وظيفة أو خدمة، أو أية مزية من أي نوع يعد في حكم المرتشي، ويعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة (١٠٤) .

ونص القانون رقم (٩٦) لسنة ١٩٥٣، وجعل استغلال النفوذ نصًّا عامًّا؛ حيث يشمل كل من استغل نفوذه، سواء كان من ذوي الصفة النيابية، أو موظفًا عامًّا، أو من عامة الشعب؛ حيث إن صاحب المصلحة يرى أن السلطات العامة قد فقدت الحيدة والموضوعية، وتقوم بعملها وفقًا لمن له سلطة عليها، ولقيام هذه الجريمة يجب أن يتذرع الجاني، ولا يشترط في التذرع أن يكون الجاني موظفًا عامًّا، وقد لا يكون صاحب النفوذ موظفًا، ولكنه يستطيع من خلال نفوذه تسخير الموظف، لتحقيق المزية لصاحب المصلحة، مثال نفوذ الأب على ابنه، أو نفوذ الزوجين على بعض [١].

وإن العلة من التجريم هي أن الجاني يوحي إلى صاحب الحاجة أن السلطات العامة لا تتصرف وفقًا للقانون بحيادية وموضوعية، وإنما حسب ما يتمتع به من سطوة ونفوذ عليها، وعندما يكون النفوذ حقيقيًّا؛ فالجاني يستغل نفوذ السلطة التي خوله إياها القانون [٢].

" حينئذ يجمع بين الغش أو الاحتيال والإضرار بالثقة الواجبة في السلطات العامة والجهات الخاضعة لإشرافها " [٣].

وقد يتذرع الجاني بالنفوذ الحقيقي من ناحية كونه موظفًا في موقع يؤهله للقيام بذلك، أو يكون له سلطة توجيه، أو طاعة أو رئاسية على الموظف المختص، ومن ناحية أخرى قد يكون النفوذ مزعومًا من خلال التذرع بالأوهام؛ حيث يوهم صاحب الحاجة شفاهةً أو كتابةً أن له على الموظف المختص نفوذًا، ويكفى أن يكون سلوك الجاني منطويًا ضمنًا على زعم منه بهذا النفوذ، بل ويكفي من باب أولى مطلق القول دون اشتراط اقترانه بعناصر أخرى، أو وسائل احتيالية [٤].

---

[١] د. مدحت رمضان، دروس في قانون العقوبات القسم الخاص، مرجع سابق، ص ٦٠ – ٦٣ .

[٢] د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، مرجع سابق، ص ٧٦ .

[٣] نقض مصري جلسة ١٩٦٧/١١/٢، مجموعة المكتب الفني، السنة ١٨، ص ١١٢٢ .

[٤] نقض مصري جلسة ١٩٧٠/١٠/٢٦، مجموعة المكتب الفني، السنة ٢١، ص ١٠٢ .

وإن الغاية من تذرع الجاني بالنفوذ الحقيقي أو المزعوم هو للحصول أو محاولة الحصول على مزية من أي سلطة عامة، ومحاولة إيهام المجني عليه أنه سيحقق له الغرض المنشود، ومن الأمثلة طلب كاتب محكمة السيدة زينب الشرعية من إحدى أرباب القضايا أن تقابله في خلوة للاتصال بها جنسيًّا زاعمًا لها أنه في مقابل ذلك سيستعمل نفوذه لدى قاضي محكمة السيدة زينب الشرعية، للحصول على حكم لصالحها في القضية الخاصة بها [١]، ووصل إلى مسامعي أن العديد من هذه المخالفات تقع من بعض الأشخاص في المحاكم الشرعية الأردنية، ولكنها تبقى طي الكتمان .

ما الفرق بين المتاجرة بالنفوذ والرشوة [٢]:

تبين أن ثمة فروق يمكن إيضاحها كما يلي :

١ - لا يشترط القانون في الجاني مستغل النفوذ صفة معينة؛ حيث يمكن أن يكون من عامة الناس، أما الجاني في الرشوة يشترط أن يكون موظفاً عامًّا، وتكون عقوبته أشد .

٢ - إن مستغل النفوذ لا يهدف إلى أن يقوم بنفسه بالعمل أو الامتناع، وإنما يهدف إلى استغلال نفوذه الحقيقي، أو المزعوم لحمل الموظف العام على القيام بالعمل؛ فهو غير مختص بالعمل، أما في الرشوة فالجاني مختص بالعمل .

نصت المادة (١٨) من الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد على المتاجرة بالنفوذ؛ حيث تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم عدة أفعال، عندما ترتكب عمدًا مثل وعد موظف عمومي، أو أي شخص آخر بأي مزية غير مستحقة، أو عرضها عليه أو منحه إياهًا، بشكل مباشر أو غير مباشر، لتحريض ذلك الموظف العمومي، أو الشخص على استغلال نفوذه الفعلي، أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة لصالح المحرّض الأصلي على ذلك الفعل، أو لصالح أي شخص آخر، أو قيام موظف عمومي أو أي شخص آخر، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول أي مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص

---

[١] أنور العمروسي، أمجد العمروسي، جرائم الأموال العامة وجرائم الرشوة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ١٩٩١، ص ٢٥٦ - ٢٥٧ .

[٢] أنور العمروسي، أمجد العمروسي، المرجع السابق، ص ٢٥٤ .

آخر، لكي يستغل ذلك الموظف العمومي أو الشخص نفـوذه الفعلـي أو المفتـرض بهـدف الحصول من سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف .

الفرع السادس

جريمة الإخفاء

نصت المادة (٨٠) من قانون العقوبات الأردني فقرة (٢) على أن يعد متدخلًا في جناية أو جنحة : " من كان متفقًا مع الفاعل أو المتدخلين قبل ارتكاب الجريمـة، وسـاهم فـي إخفـاء معالمها، أو تخبئة أو تصريف الأشياء الحاصلة بارتكابها جميعها أو بعضها أو إخفاء شـخص أو أكثر من الذين اشتركوا فيها عن وجه العدالة " .

ونصت المادة (٨٣) من نفس القانون؛ فيما خلًا الحالة المنصوص عليها في الفقرة (هـ) من المادة (٨٠) من هذا القانون على : " من أقدم وهو عالم بالأمر على إخفاء الأشياء الداخلة في ملكية الغير، التي نزعت أو اختلست أو حصل عليها بارتكاب جنايـة أو جنحـة، عوقـب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين، وبغرامة لا تتجاوز الخمسين دينارًا .

وفي المادة (٤٢٠) من قانون العقوبات : " يعاقب بالحبس حتى سنة كل من كان بائعًا، أو راهنًا لمال أو محاميًا، أو وكيلًا لبائع أو راهن – أخفى عـن الشـاري أو المـرتهن مسـتندًا جوهريًّا، يتعلق بملكية المبيع أو المرهون، أو أي حق أو رهن آخر يتعلق به " .

وعلى ذلك؛ فإن الركن المادي لجريمة الإخفاء يتحقق بمجرد تسليم الشيء المتحصل مـن جناية أو جنحة مع علم الفاعل بأمره [١].

وإن تجريم إخفاء الأموال المتحصلة من جرائم الفساد له أهمية خاصة في مكافحة الفساد، ولعل هذه الأهمية تراجعت بالنظر لتجريم غسيل عائدات الفساد، ولكون الجريمتين تشـتركان في العديد من العناصر؛ منها :

١ – لا بد من وقوع جريمة أصلية سابقة لجريمة الإخفاء، أو غسيل الأموال .

---

[١] د. رؤوف عبيد، جرائم الاعتداء على الأشخاص والأموال، الطبعة الثامنة، دار الفكر العربي، القـاهرة، ١٩٨٥، ص ٦٣٣ .

٢ - إن الركن المادي يكاد يتشابه إلى حد بعيد في كل من الجريمتين؛ فهو يتمثل في حيازة أو اكتساب، أو استخدام أموال، أو ممتلكات يعلم الشخص بكونها متحصلة من جريمة سابقة .

٣ - إن كلاً الجريمتين لا بد أن ترتكب عمدًا .

ولكن على الرغم من ذلك؛ فإن تجريم الإخفاء يبقى ضروريًا ليس فقط بعدّه اعتداء على ملكية الغير، وهي في حالة الفساد، بل لأن إخفاء شيء متحصل عن جريمة يعرقل العدالة، ويحول دون كشف الحقيقة، والعثور على الأموال غير المشروعة، وقد تضمنت المادة (٢٤) من اتفاقية مكافحة الفساد النموذج القانوني لجريمة الإخفاء؛ حيث تنص على أنه : " دون مساس بأحكام المادة (٣) من هذه الاتفاقية، تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم القيام عمدًا بإخفاء ممتلكات، أو مواصلة الاحتفاظ بها عندما يكون الشخص المعني على علم بأن تلك الممتلكات متأتية من أي من الأفعال المجرمة، وفقًا لهذه الاتفاقية " .

ولعل أهم ما يميز نطاق تجريم إخفاء الأموال المتحصلة من إحدى جرائم الفساد المشمولة بالاتفاقية أمران :

أولاً : أن وضع هذا النموذج الجرمي موضع التطبيق لا يخل بأعمال نموذج غسيل أموال الفساد، وقد نصت المادة (٢٤) من الاتفاقية على ذلك صراحة، وهو ما يعني في واقع الأمر الاعتراف بما هناك من ازدواجية وتداخل بين الجريمتين لاشتراكهما في العديد من العناصر .

ثانيًا : أن الذي يميز النموذج القانوني لإخفاء أموال الفساد، هو أن هذه الجريمة لا تتحقق من الناحية القانونية إلا مستقلة عن الجريمة الأصلية، التي تحصلت منها الأموال التي يتم إخفاؤها، ويعني هذا الاستقلال استبعاد اعتبار جريمة إخفاء أموال الفساد صورة من صور الاشتراك، أو المساهمة في جريمة الفساد ذاتها التي تحصلت منها الأموال، وقد نصت هذه الاتفاقية على ذلك صراحة في المادة (٢٣) منها على أن تجريم الإخفاء لا يتضمن المشاركة في جريمة الفساد، ونص قانون العقوبات الأردني في المادة (٨٣) منه على جريمة إخفاء

أشياء متحصله من جنحة أو جناية، ويتسم النموذج القانوني لجريمة الإخفاء في التشريع الأردني بما يلي [(١)]:

١ - التوسع في تجريم إخفاء الأموال، أو الأشياء الناتجة عن أي جناية أو جنحة، دون أن يحصر ذلك بجرائم الأموال أو الفساد، وبصرف النظر عن طبيعة هذه الجريمة الأصلية، وسواءً كانت موجهة ضد الأفراد، أو ضد الدولة أو الإدارة العامة أو الأموال العامة .

٢ - إن جعل الركن المادي لجريمة الإخفاء شاملًا ليس فقط في مفهومه الدقيق، بل أيضًا الحيازة والاستعمال، أو التصرف للأشياء أو الأموال ذات المصدر غير المشروع، لا يشترط في الإخفاء الإحراز المادي، بل يكفي أن يكون سلطان الجاني مبسوطًا عليه، ولو لم يكن في حيازته الفعلية .

وقررت محكمة النقض المصرية : " أن فعل الإخفاء يتحقق بكل اتصال فعلي بالمال المتحصل من الجريمة، مهما كان السبب أو الغرض منه، ومهما كانت ظروف زمانه أو مكانه أو سائر أحواله " [(٢)].

وتعتبر جريمة إخفاء المعلومات من الجرائم العمدية؛ حيث ينبغي توافر النية الجرمية من خلال فعل إرادي يأتيه الجاني، مع علمه بأنه يخفي معلومة جوهرية، أي علمه أنه يخفي عن الشاري أو المرتهن مستندًا جوهريًّا يتعلق بملكية المال المباع أو المرهون، واتجاه إرادة الفاعل من وراء تزويره للشهادة، أو إخفائه للمستند الجوهري إلى خداع المجني عليه، ولا يلزم أن يتوافر لدى الجاني قصد خاص، وهناك من يرى ضرورة توافر قصد خاص، وإنني أميل إلى الرأي الأول مع عدم توافر القصد الخاص [(٣)].

---

(١) د. سعد الأعظمي، موسوعة مصطلحات القانون الجنائي، الجزء الثاني، دار الشئون الثقافية العامة، بغداد، ٢٠٠٢، ص ١٨٠ .

(٢) مجموعة أحكام محكمة النقض المصرية، س ١٢، رقم ١٦، بتاريخ ١٩٦٣/١/١٧، ص ٩٨ .

(٣) د. محمد سعيد نمور، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، الجرائم الواقعة على الأموال، الجزء الثاني، الدار العلمية للنشر والتوزيع ودار الثقافة، عمان، ٢٠٠٢، ص ٢٩٨ .

الفرع السابع

جريمة إعاقة سير العدالة

نص قانون العقوبات الأردني على إعاقة سير العدالة في المادة (١٨٢)، بأن على كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة، أو بطريق غير مباشر ليعيق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين، أو الأنظمة المعمول بها، أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانونًا، أو تنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب عليها، ويعاقب أيضًا من استغل أو استعمل نفوذ حتى لو لم يكن موظفًا عامًّا [١].

ويستفاد من هذا النص أن المشرع جرّم كل موظف يعيق، أو يؤخر سير العدالة، وذلك من خلال دعوى جنائية يرفعها المدعي، وهذه ضمانة واضحة لحسن سير العدالة .

ونصت المادة (١٢٣) من قانون العقوبات المصري على أن : " يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته في وقف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين واللوائح، أو تأخير تحصيل الأموال والرسوم، أو وقف تنفيذ حكم أو أمر صادر من المحكمة أو أية جهة مختصة " [٢].

أما قانون العقوبات العسكري الأردني نص في المادة (٢٢) : " يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنة كل من استغل سلطته ليعيق تنفيذ القوانين أو الأنظمة "، ونص على الأعمال التي تعرقل سير العدالة في المادة (٢٦)، وعاقب بالحبس مدة لا تزيد على شهر كلاً من [٣]:

أ – تبلغ مذكرة أوامر بالحضور أمام أي محكمة وتخلف عن ذلك .

ب – رفض أداء اليمين بعد أن كلفته المحكمة بأدائها .

ج – رفض تقديم أي مستندات في حيازته أو تحت تصرفه طلبتها منه المحكمة .

د – رفض بصفته شاهدًا الإجابة على أي سؤال وجهته المحكمة إليه .

---

[١] قانون العقوبات الأردني رقم (٦٠) لسنة ١٩٦٠، والقانون المعدل رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٢ .

[٢] قانون العقوبات المصري رقم (٥٨) لسنة ١٩٨٨، والتعديلات التي أدخلت عليه حتى مايو ١٩٨٨، وعدلت هذه المادة بالقانون رقم ١٢٣ لسنة ١٩٥٧، مجلة الوقائع المصرية، العدد (١٤٠)، الصادر في ٢ أغسطس .

[٣] قانون العقوبات العسكري قانون مؤقت رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٢، المنشور على الصفحة ٢٧٢٨، من عدد الجريدة الرسمية رقم ٤٥٥١، الصادر بتاريخ ٢٠٠٢/٠٦/١٦، ويعمل به اعتبارًا من ٢٠٠٢/٠٧/١٦ .

وتشكل عرقلة سير العدالة بالتأثير على الشهود، أو الموظفين المنوط بهم تنفيذ القانون إحدى العقبات، التي تحد من مكافحة الفساد، وقد أفردت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المادة (٢٥) منها لتجريم عرقلة سير العدالة؛ حيث تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية، وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية عندما ترتكب عمدًا [١].

أ) استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب، أو الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها، أو منحها للتحريض على الإدلاء بشهادة زور، أو للتدخل في الإدلاء بالشهادة، أو تقديم الأدلة في إجراءات تتعلق بارتكاب أفعال مجرّمة، وفقًا لهذه الاتفاقية .

ب) استخدام القوة البدنية أو التهديد، أو الترهيب للتدخل في ممارسة أي موظف قضائي أو معني بإنفاذ القانون مهامه الرسمية؛ فيما يتعلق بارتكاب أفعال مجرّمة، وفقًا لهذه الاتفاقية .

وليس في هذه الفقرة الفرعية ما يمس بحق الدول الأطراف في أن تكون لديها تشريعات، تحمي فئات أخرى من الموظفين العموميين .

ويلاحظ أن التجريم الوارد في التشريع الأردني يبدو متوائمًا ومتسقًا، مع التجريم الوارد في المادة (٢٥) من الاتفاقية، وهو يتسم بالشمول بالنظر لفئات الأشخاص، التي يسبغ عليها الحماية .

ولكي يتوافر النموذج القانوني لجريمة عرقلة سير العدالة؛ فإن هناك أركانًا يتعين توافرها، وفقًا لما يستخلص من نص المادة (٢٥) من الاتفاقية .

١ – **الركن المفترض** : ويتمثل في أن تنصب أفعال التهديد، أو العنف ضد شاهد، أو موظف منوط به تطبيق القانون من ناحية، وأن يكون ذلك بشأن الإجراءات المتعلقة بإحدى جرائم الفساد المنصوص عليها في الاتفاقية .

٢ – **الركن المادي** : ويتمثل في استخدام مظاهر التأثير المختلفة لكي يحيد الشاهد عن شهادته، إما بالشهادة الزور أو بدفعه لعدم الإدلاء ابتداء بشهادته، أو فيما يتعلق بما تحت يديه من أدلة بشأن ارتكاب إحدى جرائم الفساد المشمولة بالاتفاقية .

---

[١] اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الجريدة الرسمية الأردنية لسنة ٢٠٠٤، العدد (٤٦٦٩)، ص ٣٧٢٠ .

٣ - **الركن المعنوي** : وينبغي أن يتوافر في صورة العمد، كما ورد في المادة (٢٥) من الاتفاقية، ويعني ذلك أن يكون السلوك المكون للركن المادي للجريمة إراديًّا، مع علم الجاني بأن ما يقوم به من عنف أو تهديد، أو ترهيب أو وعد بجريمة، إنما يهدف إلى التأثير على الشاهد أو الموظف .

الفرع الثامن

جريمة الإثراء غير المشروع

نص قانون إشهار الذمة المالية الأردني في المادة (٦) على أن : " يعتبر إثراء غير مشروع كل مال منقول أو غير منقول، منفعة أو حق منفعة يحصل عليه أي شخص، تسري عليه أحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره، بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة، وإذا طرأت زيادة على ماله أو على مال أولاده القصر بعد توليه الوظيفة أو قيام الصفة، وكانت لا تتناسب مع مواردهم، وعجز هذا الشخص عن إثبات مصدر مشروع لتلك الزيادة؛ فتعتبر ناتجة من استغلال الوظيفة أو الصفة " [1].

وفي المادة (٢)، تسري أحكام هذا القانون على ما يلي :

أ) ١ - رئيس الوزراء والوزراء .

٢ - القضاة .

٣ - رئيس مجالس المفوضين وأعضائها .

٤ - رؤساء المؤسسات الرسمية العامة المدنية والعسكرية ومديريها .

٥ - موظفي الفئة العليا، ومن يماثلهم في الرتبة والراتب في الدوائر، والمؤسسات الرسمية العامة والسفراء .

٦ - أمين عمان وأعضاء مجلس أمانة عمان ورؤساء وأعضاء البلديات الكبرى .

---

[1] قانون إشهار الذمة المالية الأردني رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٦، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد (٤٧٩٠)، ٢٠٠٦، ص ٤٢٥٧ .

٧ - رؤساء وأعضاء لجان العطاءات المركزية، والعطاءات الخاصة المدنية والعسكرية، ولجان العطاءات والمشتريات في الدوائر الحكومية، والمؤسسات الرسـمية العامـة والبلديات .

٨ - شاغل أي وظيفة يقرر مجلس الوزراء سريان أحكام هذا القانون عليه .

٩ - رؤساء مجالس إدارات الشركات التي تساهم فيها الحكومة بأكثر من (٥٠%) .

ب) تطبق أحكام هذا القانون على رئيس مجلس الأعيان، ورئيس مجلـس النـواب وأعضـاء المجلسين .

ونصت المادة (٤) : " تلتزم الجهات التي يتبع أي منها إلى من ورد النص عليه في المادة (٢)، من هذا القانون بتزويد الدائرة بأسماء الأشخاص التابعين لها، الذين تسري عليهم أحكـام هذا القانون، وذلك خلال شهرين من تاريخ نفاذ مفعوله، أو من تاريخ شمولهم بأحكامه، وعلى هذه الجهات، كل في حدود اختصاصها، تزويد الدائرة بما تطلبه مـن بيانـات وإيضـاحات، ومعلومات بشأنهم على أن ترسل هذه البيانات في ظرف مغلق، وسري موجـه إلـى رئـيس الدائرة، ولا يجوز لأي من موظفي الدائرة، تحت طائلة المسئولية القانونية، فـتح الظـرف أو الاطلاع على تلك البيانات " .

المادة (٥) يلتزم كل من تنطبق عليه أحكام المادة (٢) من هذا القانون بما يلي :

أ. تقديم إقرار عن ذمته المالية وذمة زوجه وأولاده القصر، خلال ثلاثة أشهر من تـاريخ تزويده بالنماذج المشار إليها في هذا القانون، والخاصة بالمعلومات المطلوبة منه لهذه الغاية " .

وتعتبر " جريمة الإثراء أو الكسب غير المشروع، وتمثل فـي القـانون انتهاكًـا لقرينـة البراءة، أو على الأقل شبهة للمساس بها، بالنظر لكونها لدى الكثيـرين تعتبـر نقلًـا لعـبء الإثبات، من حيث إنها توجب على المشتبه فيه أو المتهم أن يثبت بنفسه براءته، مـن خـلال

إلزامه بإثبات مشروعية مصدر الأموال، التي يحوزها والتي تزيد زيادة كبيـــرة عـــن دخلـــه الوظيفي " [١].

ويمكن اعتبار – إلى حدٍّ ما – أن الإثراء غير المشـــروع فـــي القطـــاع الخـــاص فـــي التشريعات الأردنية متوائم مع نص الاتفاقية الدولية في المادة (٢٠) الإثراء غيـــر المشـــروع؛ حيث " تنظر كل دولة طرف، رهنا بدستورها والمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم تعمّد موظـــف عمـــومي إثـــراءً غيـــر مشروع، أي زيادة موجوداتة زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياسًا إلى دخلـــه المشروع " .

ولم تقتصر الحكومة الأردنية على وضع نص خاص لتجريم الإثراء غير المشروع، بـــل تم إقرار قانون متكامل للحد والقضاء على ظاهرة الإثراء غير المشروع تحت مسمى قـــانون إشهار الذمة المالية الأردني رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٦، ليشكل قواعد قانونية وقائيـــة وعلاجيـــة لمكافحة ظاهرة الفساد .

الفرع التاسع

الرشوة في القطاع الخاص

قسّم بعض رجال القانون الرشوة في محيط القطاع الخاص إلى قسمين؛ هما [٢]:

١. **الرشوة المخففة** : وهي التي تكون في الأعمال الخاصة الفردية، وتعتبر مخففة، وهي التي نص عليها قانون العقوبات المصري في المادة (١٠٦) : " كل من طلب لنفسه أو لغيـــره

---

[١] حكم محكمة النقض المصرية، شهر إبريل ٢٠٠٤، أضاف مزيدًا من الجدل والالتباس حول مدى اعتبار جريمة الكسب غير المشروع متوافقة مع المبادئ القانونية؛ حيث قضت المحكمة ببراءة أحد الـــوزراء = = السابقين المتهمين بالكسب غير المشروع، لتضخم ثروته وزيادتها بالمقارنة مع ما كان يتقاضـــاه مـــن رواتب ومخصصات، وأكدت المحكمة في معرض حكمها بالبراءة أن جريمة الكسب غير المشروع تمثل مخالفة للدستور؛ فيما ينص عليه من أصل البراءة .

[١] د. كامل السعيد، شرح قانون العقوبات الأردني، الجرائم المضرة بالمصلحة العامـــة، المركـــز العربـــي للخدمات الطلابية، الأردن، ١٩٧٧، ص ٤٣٢ – ٤٤٧ .

أو قبل أو أخذ وعدًا ...، يعد في حكم المرتشي، ويعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المـــادة (١٠٤) من هذا القانون إن كان موظفًا عموميًّا، وبالحبس وبغرامة لا تقل عن مائتي جنيه، ولا تزيد عن ٥٠٠ جنيه، أو بإحدى هاتين العقوبتين في الأحوال الأخرى، ويعتبر في حكم السلطة العامة كل جهة خاضعة لإشرافها "، وهذه المادة متلائمة مع المادة (١٧٧) من قانون العقوبات الفرنسي، ولم ينص قانون العقوبات الأردني على الرشوة في القطاع الخاص، وتشمل الأحوال الأخرى في نص المادة المذكورة المستخدمين، ولم يستلزم النص صفة خاصة في المســـتخدم؛ فيصح أن يكون مستخدمًا في شركة تجارية أو صناعية، أو زراعية أو محل تجـــاري أو مـــا شابه ذلك، ولكن حسب نص المادة (١٧٧) من القانون الفرنسي يشترط أن يعمـــل المســـتخدم بأجر، وأن كان لا يهم وسيلة دفع الأجر، سواء كان راتبًّا يوميًّا أو أســـبوعيًّا أو شـــهريًّا أو سنويًّا، ويصح أن يكون نقدًا أو عينًا أو نصيبًا من الأرباح .

ولذلك يرى الباحث أن هذا النص لا يوجد له مثيل في التشريعات الأردنيـــة، ولا يمكـــن القول بوجود مواءمة في هذه الجريمة، مع مثيلتها من جرائم الفساد المـــذكورة فـــي الاتفاقيـــة الدولية لمكافحة الفساد، ولا يغطي قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني الرشـــوة فـــي القطـــاع الخاص، سواء من حيث الوصف الجرمي أو فرض العقوبة عليها، كما أن اعتبار الرشوة فـــي القطاع الخاص جريمة فساد في الاتفاقية الدولية، مادة (٢١) الرشوة في القطاع الخاص؛ حيث تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال، عندما ترتكب عمدًا أثناء مزاولة أنشطة اقتصادية أو مالية أو تجاريـــة، وعـــد أو التمـــاس أي شخص يدير كيانًا تابعًا للقطاع الخاص، أو يعمل لديه بأي صفة، بمزيـــة غيـــر مســـتحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الشـــخص نفســـه أو لصالح شخص آخر، لكي يقوم ذلك الشخص بفعل ما، أو يمتنع عن القيام بفعل ما، مما يشـــكل إخلالًا بواجباته .

٢. **الرشوة المشددة** : نصت عليها المادة (١٠٦) مكررًا [١]، " كل عضو بمجلس إحـــدى الشركات المساهمة، أو إحدى الجمعيات التعاونية، أو النقابات المنشأة، طبقًا للقواعد المقـــررة

---

[١] مضافة بالقانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٦٢، الجريدة الرسمية المصرية، العدد (١٦٨)، الصادر في ٢٥ يوليو ١٩٦٢ .

قانونًا، أو بإحدى المؤسسات أو الجمعيات المعتبرة قانونًا ذات نفع عام، وكل مستخدم أو مدير في إحداها طلب لنفسه أو غيره ...، يعد مرتشيًا، ويعاقب بالسجن مدة لا تزيد عن سبع سنين، وغرامة لا تقل عن ٥٠٠ جنيه ... " .

وهي تقع في محيط الشركات المساهمة، وهي مؤسسات مملوكة ملكية خاصة للأفراد، إلا أنها ذات نفع عام، ولكن في هذه الحالة شملها قانون الجرائم الاقتصادية الأردني رقم (١١) لسنة ١٩٩٣؛ حيث نص قانون هيئة مكافحة الفساد على اعتبار الجرائم الاقتصادية ضمن جرائم الفساد، ولمواءمة هذه الحالة مع الاتفاقية الدولية، نشير إلى نص المادة (٢) من نفس القانون :

أ – تشمل كلمة موظف لأغراض هذا القانون كل موظف أو مستخدم أو عامل معين من المرجع المختص بذلك في أي جهة من الجهات المنصوص عليها في الفقرة (ب) من هذه المادة، كما تشمل رؤساء وأعضاء مجالس الجهات، الواردة في البنود (٣ – ٦) من الفقرة (ب) أيضًا .

ب – وتشمل عبارة الأموال العامة لأغراض هذا القانون كل مال يكون مملوكًا، أو خاضعًا لإدارة أي جهة من الجهات التالية، أو لإشرافها :

* البلديات والمجالس القروية ومجالس الخدمات المشتركة .
* النقابات والاتحادات والجمعيات والنوادي .
* البنوك والشركات المساهمة العامة ومؤسسات الإقراض المتخصصة

وصفوة القول إذن أن للمال العام أهمية خاصة، لأنه يشكل عصب الاقتصاد في الدولة، ولخطورة الهيئات الخاصة في المجتمعات رأى المشرع وضع حماية جنائية خاصة لتلك الأموال .

الفرع العاشر

اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص

تتمثل الإشكالية الخاصة هنا في أن المادة (١٧٤) فقرة (٢) من قانون العقوبات الأردني كانت تنص على : " كل من اختلس أموالًا تعود لخزائن أو صناديق البنوك، أو مؤسسات

الإقراض المتخصصة، أو الشركات المساهمة العامة، وكان من الأشخاص العاملين فيها (كل منهم في المؤسسة التي يعمل بها) عوقب بالعقوبة المقررة في الفقرة (١) "، وهذه الفقرة لا تعتبر أموال هذه المؤسسات والجهات الخاصة أموالًا عامة، بل تعتبر أموالًا خاصة، إلا أن اختلاسها يعتبر كاختلاس الأموال العامة أو في حكمه، ولكن بعد صدور قانون الجرائم الاقتصادية رقم (١١) لسنة ١٩٩٣ نص في المادة (٢) فقرة (ب) : " تشمل عبارة الأموال العامة لأغراض هذا القانون كل مال يكون مملوكًا، أو خاضعًا لإدارة أي جهة من الجهات التالية أو لإشرافها :

بند (٤) النقابات والاتحادات والجمعيات والنوادي .

بند (٥) البنوك والشركات المساهمة العامة ومؤسسات الإقراض المتخصصة " .

وبذلك يثبت هذا النص على اعتبار أموال بعض شركات ومؤسسات القطاع الخاص أموالًا عامة، وكذلك أموال الجمعيات والاتحادات والنوادي الخاصة، ولا يشترط أن يكون الجاني موظفًا عامًّا، أو ممن في حكمه، لأنه من الممكن أن يرتكب هذه الجرائم موظف قطاع خاص يعمل في تلك المؤسسات والنوادي والجمعيات .

ويرى الدكتور/ **كامل السعيد** أن المادة (١٧٤) أصبحت ملغاة بعد صدور قانون الجرائم الاقتصادية الأردني؛ لأنه أعاد تنظيم أحكام المادة على نحو مغاير لاعتبار أموال الجهات المذكورة أعلاه أموالًا عامة وليست خاصة، نظرًا لأهمية أموال تلك الشركات والمؤسسات في الاقتصاد الوطني، وأثرها ومساسها بمعيشة المواطنين؛ فكان لا بد من حمايتها حماية خاصة، ولم يعد للفقرة الثانية من المادة (١٧٤) إلا قيمة تاريخية فقط، وبناءً عليه يخرج من نطاق تطبيق النص سائر الشركات العادية، وشركات التضامن أو شركات التوصية البسيطة أو التوصية بالأسهم أو الشركات ذات المسئولية المحدودة [١].

ونص قانون العقوبات المصري في المادة (١١٣) مكررًا : " كل رئيس أو عضو مجلس إدارة إحدى شركات المساهمة، أو مدير أو عامل بها اختلس أموالًا أو أوراق أو غيرها وجدت في حيازته بسبب وظيفته، أو استولى عليها بغير حق عليها أو سهل ذلك لغيره، أو بأية طريقة

---

[١] د. كامل السعيد، شرح قانون العقوبات الأردني، مرجع سابق، ص ٥٢١ .

كانت يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على خمس سنوات " [١].

ويرى الباحث أن حصر الشركات فقط في الشركات المساهمة العامة عيب في النص، ويجب تداركه بالتعديل؛ لأن شركات البورصة نفذت إلى جيوب المواطنين من ضعف التشريعات، ووقف القانون حائرًا، وأصبحوا يلاحقوا تلك الجرائم للبورصات بقوانين لاحقة؛ فلو كان النص السابق شاملًا لجميع الشركات، ومنها شركات الأسهم لاعتبرت قضية البورصة في الأردن من جرائم الفساد المنصوص عليها في قانون هيئة مكافحة الفساد في المادة (٥) .

ولكن يمكن اعتبار – إلى حدٍّ ما – أن الاختلاس في القطاع الخاص في التشريعات الأردنية كان متوائم مع نص المادة (٢٢) من الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد؛ " حيث تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم تعمد شخص يدير كيانًا تابعًا للقطاع الخاص، أو يعمل فيه بأي صفة، أثناء مزاولة نشاط اقتصادي أو مالي أو تجاري، اختلاس أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية خصوصية، أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه " .

الفرع الحادي عشر

الشروع والمشاركة في ارتكاب الجرائم

نصت المادة (٦٨) من قانون العقوبات الأردني على أن : " الشروع : هو البدء في تنفيذ فعل من الأفعال الظاهرة المؤدية إلى ارتكاب جناية أو جنحة ... "، ونصت المادة (٦٩) : " لا يعتبر شروعًا في جريمة مجرد العزم على ارتكابها، ولا الأعمال التحضيرية، وكل من شرع في فعل ورجع باختياره عن أفعال الجرم الإجرائية لا يعاقب إلا على الفعل أو الأفعال التي اقترفها، إذا كانت تشكل في حدِّ ذاتها جريمة " .

---

[٢] انظر : حكم محكمة النقض المصرية، تطبيقًا لنص المادة (١١٣)، مجموعة أحكام النقض، نقض ٩، س ١٨، رقم ١٠، ١٩٦٧، ص ٢٧ .

ونص قانون العقوبات المصري على الشروع في المادة (٤٥) " الشروع : هو البدء في تنفيذ فعل بقصد ارتكاب جناية وجنحة، إذا أوقف أو خاب أثره لأسباب لا دخل لإرادة الفاعل فيها " .

ولم يهتم فقهاء الشريعة الإسلامية في بالشروع؛ لسببين [1]:

١ - لأن الشروع في الإسلام لا يعاقب عليه بقصاص، وإنما بالتعزير المتروك لولي الأمر ليجرم ما يمس بالمصلحة العامة .

٢ - القاعدة الشرعية أن التعزير يكون في كل معصية ليس فيها حد مقرر ولا كفارة؛ فقواعد التعزير كافية لحكم جرائم الشروع .

وإذا كان فاعل الجريمة هو من أبرز إلى حيز الوجود العناصر التي تؤلف الجريمة أو ساهم مباشرة في تنفيذها؛ فإن الاشتراك الجرمي حسب المادة (٧٦) من قانون العقوبات الأردني يتوفر : " إذا ارتكب عدة أشخاص متحدين جناية أو جنحة، أو كانت الجناية أو الجنحة تتكون من عدة أفعال، فأتى كل واحد منهم فعلًا أو أكثر من الأفعال المكونة لها، وذلك بقصد حصول تلك الجناية أو الجنحة، اعتبروا جميعهم شركاء فيها، وعوقب كل واحد منهم بالعقوبة المعينة لها في القانون، كما لو كان فاعلًا مستقلًّا لها " .

ونص قانون العقوبات المصري في المادة (٤٠) : " يعد شريكًا في الجريمة :

أولاً : كل من حرَّض على ارتكاب الفعل المكون للجريمة، إذا كان هذا الفعل قد وقع بناء على هذا التحريض .

ثانيًا : من اتفق مع غيره على ارتكاب الجريمة؛ فوقعت بناء على هذا الاتفاق .

ثالثًا : من أعطى الفاعل أو الفاعلين سلاحًا، أو أي شيء آخر مما استعمل في ارتكاب الجريمة، مع علمه بها، أو ساعدهم بأية طريقة أخرى من الأعمال المجهزة، أو المسهلة أو المتممة لارتكابها " .

---

[1] د. عبد القادر عودة، التشريع الجنائي الإسلامي، دار الكتاب العربي، بيروت، ١٩٩٤، ص ٣٤٧ .

ذهب الفقه الإسلامي إلى أن الاشتراك في الجريمة قد يكون اشتراكًا مباشرًا، بـــأن يكـــون الجميع مباشرين، وقد يكون اشتراكًا بالتسبب، وقد يكون اشـــتراكًا بالمباشـــرة مـــع بعـــض، وبالتسبب مع بعض آخر، وإن تعددت ضروبه وأشكاله [١].

[١] الإمام محمد أبو زهرة، الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي، دار الفكر العربي، القـــاهرة، ١٩٧٥، ص ٣٨٠.

المطلب الثاني

جرائم الفساد في التشريعات الأردنية غير المتوائمة مع الاتفاقية الدولية للفساد

نصت المادة (٥) من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني على شموليتها كافة، وسوف يقوم الباحث بعرضها ضمن عدة فروع، ويعتبر فسادًا لغايات هذا القانون الفروع التالية :

الفرع الأول

الجرائم المخلة بالثقة العامة

وهي الجرائم الواردة في قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته، وخصّ قانون العقوبات الأردني في الباب الخامس من الكتاب الثاني الجرائم المخلة بالثقة العامة، في المواد (٢٣٦ – ٢٧٢)، وخصص الفصل الأول منه لجرائم تقليد أختام الدولة، والعلامات الرسمية والبنكنوت والطوابع، أما الفصل الثاني فقد خصصه لتزوير المحررات، وبذلك شمل قانون العقوبات التزوير في المحررات الرسمية والعرفية، والمصدقات الكاذبة وانتحال الهوية، ولا يوجد أية نصوص في الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد حول جرائم التزوير أو ذات علاقة، وحسنًا فعل المشرع الأردني لاعتبار الجرائم المخلة بالثقة العامة من جرائم الفساد، بالرغم من عدم مواءمتها مع جرائم الفساد المشمولة في الاتفاقية الدولية لعدم النص عليها ضمن تلك الجرائم الدولية، وأعتقد أنه من الأصوب لو شملت الاتفاقية الدولية الجرائم المخلة بالثقة العامة؛ لأنها ذات صبغة دولية وتنطوي على مخاطر تمس بالمجتمع الدولي ذات نطاق عالمي، ومن تلك الجرائم :

أولاً : جرائم التزوير .

عرّفت المادة (٢٦٠) من قانون العقوبات الأردني التزوير، " بأنه تحريف مفتعل للحقيقة في الوقائع والبينات، التي يراد إثباتها بصك أو مخطوط يحتج بهما، نجم أو يمكن أن ينجم عنه ضرر مادي أو معنوي أو اجتماعي " [١].

ويلاحظ من التعريف أن المشرع الأردني قد استعمل تعبير تحريف مفتعل عند تعريفه

---

[١] قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠، والقانون المؤقت رقم (٣٣) لسنة٢٠٠٢ .

لجريمة التزوير، ويرى البعض أن تعبير تغيير مفتعل للحقيقة هو الأفضل، وعـرّف الأستاذ الدكتور/ **مدحت رمضان** التزوير بأنه : " تغيير الحقيقة في محرر بإحدى الطرق، التي نص عليها القانون تغييرًا من شأنه أن يحدث ضررًا للغير وبنية استعمال المحرر المزور لما أعد له " [١]، واختلف الفقه القانوني المصري في تحديد موقع عنصر تغيير الحقيقة في نطاق الركن المادي؛ فالرأي الغالب أنه يمثل النشاط الإجرامي، أما الرأي الآخر فهو يمثل النتيجة الإجرامية، وهذا ما ذهب إليه الأستاذ الدكتور/ أحمد فتحي سرور [٢].

ونص المشرع الأردني على جرائم التزوير في الباب الخامس تحت مسمى الجرائم المخلة بالثقة العامة، وهي :

١. تزوير البنكنوت في المواد (٢٣٩ – ٢٤٤) .

٢. تزوير الطوابع في المواد (٢٥٦ – ٢٥٨) .

٣. التزوير الجنائي في المواد (٢٦٢ – ٢٦٥) .

٤. التزوير في الأوراق الخاصة في المواد (٢٧١ – ٢٧٢) .

وترتيبًا على ذلك؛ فإنه تم بحث التزوير بموجب (١٥) مادة قانونية في قانون العقوبات الأردني، ولكن المشرع المصري نصّ على جرائم التزوير في الباب السادس عشر تحت مسمى (التزوير) في المواد (٢٠٦ – ٢٢٧)، أي تم بحث التزوير بموجب (٢٢) مادة قانونية؛ حيث اشتملت على كل تغيير أو تزوير، أو تقليد ختم أو تمغات، أو علامات نتج عن استعمالها إضرار بمصلحة عامة أو خاصة، أو قام الجاني بتزوير أحكام أو تقارير، أو محاضر أو وثائق، أو سجلات أو دفاتر إمضاءات، أو استعمال تذاكر مرور أو سفر مزورة، وأي تزوير أو استعمال محرر لإحدى الشركات المساهمة، أو الجمعيات التعاونية أو النقابات أو المؤسسات أو الجمعيات المعتبرة قانونًا ذات نفع عام، أو قيام طبيب أو جرّاح بإعطاء شهادة أو بيان مزورٍ مجاملةً، وجميع طرق التزوير المختلفة التي حددها القانون .

---

[١] مدحت رمضان، دروس في قانون العقوبات، مرجع سابق، ص ١٦٧ .

[٢] د.أحمد فتحي سرور، الوسيط في شرح قانون العقوبات القسم الخاص بالجرائم المضرة بالمصلحة العامة وجرائم الأشخاص، الشركة المتحدة للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٤٥٩ .

وذكرت طرق التزوير في قانون العقوبات الأردني على سبيل الحصر، وقد يكون التزوير ماديًّا يتم به تغيير الحقيقة بطريقة مادية تترك أثرًا يدرك من خلال حاسة البصر من ناحية، أو معنويًا يتم به تغيير الحقيقة في معنى المحرر لا في مادته، ولا يترك أثرًا ماديًّا يدل عليه من ناحية أخرى، ويعتبر إثبات التزوير المعنوي أكثر صعوبة من إثبات التزوير المادي .

طرق التزوير [1]:

١) التزوير المادي :

أ – وضع إمضاءات أو أختام مزورة .

ب – تغيير المحررات أو الإمضاءات، أو الأختام أو زيادة كلمات .

ج – وضع أسماء أو صور أشخاص مزورين .

د – التقليد ذكر في المادتين (٢٠٦، ٢٠٨) .

هـ – الاصطناع .

٢) التزوير المعنوي :

أ – تغيير إقرار أولي الشأن .

ب – جعل واقعة مزورة في صورة واقعة صحيحة، وهي إثبات لواقعة في محرر على غير حقيقتها .

ج – انتحال شخصية الغير، مثل أن يتقدم شخص بشهادته باسم منتحل شخصية غيره .

د – التزوير بالترك، مثل المحصل الذي يغفل قيد ما يحصله من النقود بقصد اختلاسها .

" **إن القصد الجنائي في جريمة التزوير يتحقق بتعمد تغيير الحقيقة في محرر تغيرًا، من شأنه أن بسبب ضررًا، وبنيّة استعماله فيما غيرت من أجله الحقيقة فيه، وليس أمرًا**

---

[1] **د. محمد أحمد عابدين، جرائم الموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٥، ص ١٠٢ – ١١٦ .**

لازمًا التحدث صراحة واستقلالًا في الحكم عن هذا الركن، ما دام قد أورد من الوقائع ما يدل على قيامه " [١].

ثانيًا : الجرائم المتصلة بالمسكوكات .

نصت المواد من (٢٤٥ – ٢٥٥) من قانون العقوبات الأردني على جرائم المسكوكات، وتشمل لفظة (**المسكوكات**) على اختلاف أنواعها وفئاتها المصنوعة من أي صنف من المعادن أو المعادن المخلوطة، والرائجة بصورة مشروعة في المملكة أو في أية بلاد أخرى، وتشمل لفظة (**معدن**) أي مزيج أو خليط من المعادن، ويراد بعبارة (**المسكوكات الزائفة**) المسكوكات غير الأصلية، التي تحاكي المسكوكات الأصلية، أو التي يلوح أنه قصد منها أن تحاكيها، أو أن يتداولها الناس باعتبارها مسكوكات أصلية، وتشمل هذه العبارة المسكوكات الأصلية، التي عولجت بالطلي أو بتغيير الشكل، حتى أصبحت تحاكي مسكوكات أكبر منها قيمة، أو التي يلوح أنها عولجت على تلك الصورة، بقصد أن تصبح محاكية لمسكوكات أكبر منها قيمة، أو أن يخالها الناس كذلك، وتشمل أيضًا المسكوكات الأصلية، التي فرضت أو سجلت أو أنقص حجمها أو وزنها على أي وجه آخر، أو عولجت بالطلي، أو بتغيير الشكل بصورة تؤدي إلى إخفاء آثار القرض، أو السجل أو الإنقاص، وتشمل أيضًا المسكوكات الآنفة الذكر، وسواء أكانت في حالة صالحة للتداول أم لم تكن، وسواءً أكانت عملية طلائها أو تغييرها تامة أم لم تكن كذلك، وتشمل عبارة (**الطلي بالذهب أو الفضة**)، بالنسبة للمسكوكات طليها بطلاء يعطيها مظهر الذهب أو الفضة مهما كانت الوسيلة المستعملة في ذلك .

ويعاقب قانون العقوبات الأردني على الأفعال المجرّمة التالية :

١. **أفعال صنع المسكوكات :**

أ – كل من صنع مسكوكات ذهبية أو فضية زائفة، أو شرع في صنعها .

ب – طلي الذهب أو الفضة أية قطعة معدنية ذات حجم، أو شكل مناسب لصنع المسكوكات منها بقصد سك مسكوكات ذهبية أو فضية زائفة من تلك القطعة .

ج – وضع أية قطعة معدنية في حجم أو شكل يناسب لتسهيل سكها كسكة ذهبية، أو

---

[٢] نقض ١٩٥٤/٢/٨، طعن ٢٤٠٤، سنة ٢٢ ق، مجموعة القواعد، الجزء الأول، ص ٦٤٣، رقم ٨٠.

فضية زائفة بقصد صنع تلك السكة الذهبية أو الفضية الزائفة .

د – صنع أو صلح لوحًا أو قالبًا مخصصًا للاستعمال في صنع نقش يحاكي النقش الموجود على وجهي سكة ذهبية أو فضية .

هـ – صنع أو صلح عدة أو أداة أو آلة معينة أو مخصصة للاستعمال في رسم دائرة أية سكة بعلامات أو نقوش تشبه في ظاهرها العلامات، والنقوش المرسومة على دائرة أية سكة ذهبية أو فضية .

و – صنع أو صلح عدة أو أداة أو آلة تستعمل لقطع أقراص مدورة من الذهب أو الفضة أو من أي معدن آخر لكسبها .

ز – صنع أو صلح عدة أو آلة أو أداة مهيأة أو مخصصة؛ لأن تستعمل في صنع أية سكة معدنية غير الذهبية أو الفضية الزائفة، أو أحرزها أو تصرف فيها بدون تفويض أو عذر مشروع وهو عالم بحقيقة أمرها .

٢ – أفعال تداول وإحراز المسكوكات :

أ – كل من تداول سكة ذهبية أو فضية زائفة مع علمه بأنها زائفة .

ب – تداول سكة ذهبية أو فضية زائفة، وهو يعلم أنها كذلك وكان يحوز عند تداولها مسكوكات أخرى ذهبية أو فضية زائفة، وإعاد فتداول سكة أخرى ذهبية، أو فضية زائفة مع علمه بأنها زائفة .

ج – أحرز ثلاث قطع أو أكثر من المسكوكات، بقصد تداول أي منها مع علمه بأنها زائفة .

د – كل من أحرز أو تصرف بوجه غير مشروع بقراضة، أو سحالة ذهب أو فضة، أو بسبائك ذهبية أو فضية، أو بتراب الذهب أو الفضة أو محلولهما، أو بأي شكل من الذهب أو الفضة ستحصل عليه بواسطة سحل مسكوكات ذهبية أو فضية، أو قرضها بصورة أنقصت من وزنها مع علمه بحقيقة أمر تلك الأشياء .

٣ – أفعال الشراء والبيع للمسكوكات :

أ – اشترى أو باع أو قبض أو دفع أو تصرف، بأية سكة معدنية زائفة بأقل من قيمتها المعينة، أو بأقل من القيمة، التي يلوح أنها قصدت أن تكون لها، أو عرض نفسه للقيام

بأي من هذه الأفعال .

ب – تعامل وهو عالم بالأمر بأية مسكوكات، أو أوراق نقد بطل التعامل بها .

ج – أدخل إلى المملكة مسكوكات ذهبية أو فضية زائفة مع علمه بأنها زائفة .

ثالثًا : تزوير البنكنوت في المواد (٢٣٩ –٢٤٤) .

تنص المادة (٢٣٩) من قانون العقوبات الأردني على أن كلمة البنكنوت تشمل ما يلي :

١ – أوراق النقد الأردني الصادرة بمقتضى قانونه الخاص .

٢ – المستندات المالية وأذونات الخزينة وسندات الدين، التي تصدرها الدولة والمؤسسات العامة، سواء أكانت مسجلة أو لحاملها وشيكات المسافرين .

٣ – كل بوليصة بنك أصدرها مصرف في المملكة، أو أصدرتها أية شركة مسجلة تتعاطى أعمال الصيرفة في المملكة، أو في أي جهة من جهات العالم .

٤ – كل ورقة مالية (مهما كان الاسم الذي يطلق عليها)، إذا كانت تعتبر كنقد قانوني في البلاد الصادرة فيها .

أما بالنسبة للأفعال فإن كل من زور ورقة بنكنوت، بقصد الاحتيال أو غيَّر فيها أو تداول ورقة بنكنوت يدل ظاهرها على أنها مزورة، مع علمه بذلك وكل من أدخل إلى البلاد الأردنية ورقة مالية مزورة أو مغيرة يدل ظاهرها على أنها ورقة بنكنوت، وهو عالم بأنها مزورة أو مغيرة، وكل من حاز أية ورقة بنكنوت يدل ظاهرها على أنها، أو مغيرة وهو عالم بأمرها، ومن قلد أو تسبب في تقليد ورقة يدل ظاهرها على أنها ورقة بنكنوت، أو قسم من ورقة بنكنوت، أو ورقة تماثل البنكنوت على أي وجه من الوجوه لدرجة تحمل الناس على الانخداع مع تداولها مع علمه، وكل من ارتكب فعلًا من الأفعال التالية بدون تفويض من السلطات المختصة :

١ – صنع أو استعمل أو باع أو عرض للبيع، أو حاز عن علمٍ ورقًا يشبه الورق المخصص والمستعمل في صنع أي نوع من أوراق البنكنوت، أو ورقًا يمكن أن يظن أنه من ذلك الورق الخاص .

٢ – صنع أو استعمل أو وجد في عهدته، أو أحرز عن علمٍ منه إطارًا أو قالبًا، أو أداةً

تستعمل لصنع مثل ذلك الورق، أو تستعمل في أن يدخل عليه أية كلمة، أو رقم أو رسم أو علامة فارقة خاصة بذلك الورق وظاهرة في مادته .

٣ – تسبب في استعمال الأساليب الفنية أو الاحتيالية في إثبات مثل هذه الكلمات، أو الرسوم أو العلامات الفارقة في مادة أية ورقة، أو في إثبات أية كلمات، أو رسوم أو علامات فارقة أخرى يقصد منها أن تكون مشابهة لها .

٤ – حفر أو نقش بأية صورة على أية لوحة، أو مادة نصًّا يدل ظاهره على أنه نص ورقة بنكنوت، أو قسم من ورقة البنكنوت، أو أي اسم أو كلمة، أو رقم أو رسم أو حرف، أو نقش يشبه أي توقيع من التوقيعات الموجودة على ورقة البنكنوت .

٥ – استعمل أو وجد في عهدته أو أحرز عن علمٍ منه، مثل تلك اللوحة أو المادة أو الأداة، أو الوسيلة لصنع، أو طبع ورقة بنكنوت .

٦ – كل من أصدر ورقة من أوراق البنكنوت من دون تفويض مشروع، أو كان شريكًا في إصدارها يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة مدة لا تزيد على خمس سنوات .

من أحكام محكمة أمن الدولة الأردنية قي النقد المزيف [1]:

أمن دولة رقم (٩٥/٤٧٦) : المبدأ القانوني " أن تهمة تداول أوراق بنكنوت مزيفة المسندة للمتهم، تتطلب في ركنها المعنوي قصدًا خاصًّا، يتمثل في أن يكون الفاعل قد رمى من تداوله هذه الأوراق إلى تحقيقه ربح غير مشروع، أو إضرارًا بالمصلحة العامة " .

أمن دولة رقم (٩٦/٢٠٧) : المبدأ القانوني " أن حيازة أوراق نقد مزيفة تشترط أن تقوم الحيازة بمعناها القانوني؛ فإذا لم تثبت الحيازة، انتفى الركن المادي للجريمة " .

أمن دولة رقم (٩٧/١٣) : المبدأ القانوني " أن انهيار عنصر العلم في القصد الجنائي لتهمة تداول أوراق النقد المزيفة، يؤدي إلى انهيار القصد تمامًا، فلا يعود الفاعل مسئولًا عن فعله باعتبار أن هذه الجريمة قصدية لا تقوم إلا بالقصد " .

أمن دولة رقم (٩٧/٧٨) : المبدأ القانوني " يشترط لتهمة حيازة ورق بنكنوت مزور أن يكون الظنيين، قد حازها مع علمه بأمرها " .

---

[1] مهند حجازي، من أحكام محكمة أمن الدولة، مؤسسة حجازي للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٨، ص ١٥٧ – ١٧١ .

أمن دولة رقم (٩٧/١٧٧) : المبدأ القانوني " أن تهمة تداول أوراق نقد مزيفة تقتضي في ركنها المادي قيام الفاعل بطرح هذه الأوراق في التداول، بأي صورة كانت كالبيع أو الهبة أو غيرها " .

رابعًا : المصدقات الكاذبة وانتحال الهوية .

نص قانون العقوبات الأردني على المصدقات الكاذبة في المواد التالية [١]:

المادة (٢٦٦) : " من أقدم حال ممارسته وظيفة عامة، أو خدمة عامة أو مهنة طبية، أو صحية أو أية جهة أخرى على إعطاء مصدقة كاذبة معدة لكي تقدم إلى السلطات العامة، أو من شأنها أن تجر لنفسه، أو إلى غيره منفعة غير مشروعة، أو تلحق الضرر بمصالح أحد الناس، ومن اختلق بانتحاله اسم أحد الأشخاص المذكورين آنفًا، أو زور تلك المصدقة أو استعملها، وإذا كانت المصدقة الكاذبة أعدت لكي تبرز أمام القضاء، أو لتبرر الإعفاء من خدمة عامة " .

المادة (٢٦٧) : " إن أوراق التبليغ التي يحررها المحضرون وسائر موظفي الدولة والإدارات العامة، وكذلك المحاضر والتقارير التي يحررها رجال الضابطة العدلية، تعتبر أنها مصدقة لتطبيق القانون الجزائي " .

المادة (٢٦٨) : " كل من استعمل شهادة حسن أخلاق صادرة لغيره، بقصد الحصول على عمل صدرت له شهادة حسن أخلاق وأعطاها أو باعها أو أعارها لشخصٍ آخر كي يستعملها بقصد الحصول على عمل " .

ونص على انتحال الهوية في المادة (٢٦٩) : " **من تقدم إلى سلطة عامة بهوية كاذبة قصد جلب المنفعة لنفسه، أو لغيره أو بغية الإضرار بحقوق أحد الناس** " .

والمادة (٢٧٠) : " تفرض العقوبة نفسها على كل شخص يعرف عن علمٍ منه في الأحوال المذكورة آنفًا هوية أحد الناس الكاذبة أمام السلطات العامة " .

---

[١] قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسمة ١٩٦٠ وتعديلاته .

يلاحظ أن المشرع الأردني تبنى الصور المخففة للتزوير في المواد (٢٦٦ – ٢٦٧)، تحت عنوان المصدقات الكاذبة وانتحال الهوية، والجامع المشترك بينهما هو الضرر الاجتماعي في المحررات، التي يقع فيها التزوير قياسًا على الضرر، الذي يتحقق في المحررات الأخرى، والعقوبة التي يقررها المشرع هي جنحية، على الرغم من أن بعضها يتعلق بمحررات رسمية [١].

ونص قانون العقوبات المصري على صور التزوير المخففة في المواد (٢١٦ – ٢٢٢)، ويقابلها في قانون العقوبات الأردني المواد (٢٦٦ – ٢٦٨)، ويتطلب القانون أن تصدر المصدقة الكاذبة عن إحدى الفئات التالية [٢]:

١. الموظف بالمعنى المنصوص عليه في المادة (١٦٩) من قانون العقوبات الأردني .
٢. الشخص المكلف بالقيام بالخدمة العامة، أو القيام بإحدى الخدمات العامة، أو مباشرة مهنة تتعلق بالنظام العام، بغض النظر عن كونه يشغل مركزًا وظيفيًا في الدولة .
٣. الشخص الذي يعمل في المهن الطبية أو الصحية .

الفرع الثاني

الجرائم المحددة في قانون الجرائم الاقتصادية رقم (١١) لسنة ١٩٩٣ وتعديلاته

وتجدر الإشارة من ناحية إلى أنه تسري أحكام هذا القانون على الجنايات والجنح المنصوص عليها في قانون العقوبات الأردني، كما هو مبين أدناه وفي أي قانون آخر، إذا كانت متعلقة بالأموال العامة وتنطبق على الوصف المنصوص عليه في المادة (٣) من هذا القانون .

---

[١] د. محمود محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، الطبعة الثانية، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٨٤، ص ١٣٦ . محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، مرجع سابق، ص ٢٩٣ .

[٢] د. كامل السعيد، شرح قانون العقوبات الأردني، المركز العربي للخدمات الطلابية، الأردن، ١٩٩٧، ص ١٦١ .

أ – جرائم المتعهدين خلافًا لأحكام المادتين (١٣٣، ١٣٤) .

ب – جرائم النيل من مكانة الدولة المالية خلافًا لأحكام المادتين (١٥٢، ١٥٣) .

ج – الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة (الرشوة والاختلاس، واستثمار الوظيفة، وإساءة استعمال السلطة)، خلافًا لأحكام المواد (١٦٩ – ١٧٧، ١٨٢ – ١٨٣) .

د – الجرائم المتعلقة بالثقة العامة (تزييف النقود والمسكوكات والطوابع)، خلافًا لأحكام المواد (٢٣٩ – ٢٥٩) .

ه – الجرائم التي تشكل خطرًا شاملًا (الحريق وطرق النقل والمواصلات والغش)، خلافًا لأحكام المواد (٣٦٨ – ٣٨٢، ٣٨٦ – ٣٨٨) .

و – جرائم السرقة والاحتيال وإساءة الائتمان خلافًا لأحكام المواد (٣٩٩ – ٤٠٧، ٤١٧، ٤٢٢) .

ز – جرائم الغش في نوع البضاعة والمضاربات غير المشروعة والإفلاس خلافًا لأحكام المواد (٤٣٣ – ٤٣٦، ٤٣٨ – ٤٤٠) .

ح – جرائم تخريب إنشاءات المياه العمومية خلافًا لأحكام المادة (٤٥٦) .

وتجدر الإشارة من ناحية أخرى إلى اتساع معنى الموظف العام في قانون الجرائم الاقتصادية، قانون رقم (١١) لسنة ١٩٩٣ في المادة (٣)؛ حيث تشمل الجريمة الاقتصادية الجرائم، التي تسري عليها أحكام هذا القانون، أو التي تعتبر كذلك؛ وفقًا لأحكام هذا القانون، أو أي قانون آخر تتعلق بالأموال العامة، وتلحق الضرر بالمركز الاقتصادي للبلاد، أو بالثقة العامة بالاقتصاد الوطني، أو العملة الوطنية أو السهم أو السندات، أو الأوراق المالية المتداولة .

وفي المادة (٤) تسري أحكام هذا القانون على الجنايات والجنح المنصوص عليها في قانون العقوبات، كما هو مبين أدناه وفي أي قانون آخر، إذا كانت متعلقة بالأموال العامة، وتنطبق على الوصف المنصوص عليه في المادة (٣) من هذا القانون .

ط – الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة (الرشوة والاختلاس واستثمار الوظيفة، وإساءة استعمال السلطة)، خلافًا لأحكام المواد (١٦٩ – ١٧٧، ١٨٢ – ١٨٣)، وفي هذه

الفقرة مواءمة مع الجرائم الواردة في الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وتعرضت لها في مقام سابق .

ي – جرائم السرقة والاحتيال وإساءة الائتمان في المواد (٣٩٩ – ٤٠٧، ٤١٧، ٤٢٢) .

ك – جرائم الغش في نوع البضاعة والمضاربات غير المشروعة والإفلاس خلافًا لأحكام المواد (٤٣٣ – ٤٣٦، ٤٣٨ – ٤٤٠) .

إلا أن أبرز أنواع الجرائم الاقتصادية، التي يمكن أن تشكل أخطارًا جسيمة في ظل العولمة في العصر الحالي هي [١]:

١ – جرائم غسيل الأموال، سبق شرحها بإسهاب .

٢ – جرائم البيئة والإخلال بتوازنها .

تعرف الجريمة البيئية بأنها : " السلوك الذي يخالف به مرتكبه تكليفًا يحميه المشرع بجزاء جنائي، الذي يحدث تغيرًا في خواص البيئة، يؤدي إلى الإضرار بالكائنات والموارد الحية أو غير الحية، مما يؤثر على ممارسة الإنسان لحياته الطبيعية "، ولجرائم البيئة والإخلال بتوازنها صور وأنماط تشمل تلويث الهواء والماء والأرض، وتهديد الثروات البحرية والحيوانية، التي بدورها تؤثر على حياة الإنسان، مثل ما يحدث من إفراغ للنفايات النووية والمواد الكيميائية، التي تؤدي إلى القضاء على حياة البشر وإصابتهم بالأمراض المزمنة والفتاكة، التي تعطل تقدم الشعوب .

٣ – الجرائم الالكترونية :

إن التقدم الالكتروني جعل العالم قرية صغيرة، وتجاوز بقدراته وإمكاناته أجهزة الدول الرقابية، وأضعف من قدراتها في إنفاذ قوانينها ويهدد أمنها، وتتعدد أنواع الجرائم الالكترونية، وتتخذ أشكالًا مختلفة من تجسس ونشر مواد إباحية وقرصنة معلومات، واتصالات ومؤامرات

---

[١] د. خالد سعود البشر، الجرائم الاقتصادية وطرق مكافحتها .

انظر الموقع الالكتروني :

http://www.suhuf.net.sa/2002jaz/may/2/ec17.htm

إجرامية مستترة وتخريب وإرهاب، وجرائم اقتصادية مختلفة تتم عبر الحاسوب، التـي مـن المتوقع أن يتفاقم دورها في الوقت الحاضر، ومن أبرز هذه الجرائم الغش في التسويق، ونقل الأموال بالوسائل الالكترونية، وغسيل الأموال والتهرب الضريبي؛ حيث تساعد التحـويلات الالكترونية في إخفاء عائدات الجريمة، ونقلها وإخفاء الأرباح المشبوهة عبر الإيداع ببطاقات الائتمان مباشرة، وتتيح التجارة الالكترونية فرصًا للغش في البيع من سندات وأسـهم مـزورة واستثمارات كاذبة، وكذلك الاعتراض واختراق سرية البنوك، وسرقة الأرصدة وتحويلها إلـى حسابات أخرى، لدعم أنشطة إجرامية أخرى، ولا شكَّ أن التقـدم التكنولـوجي فـي عصـر العولمة، سيجعل الأمر أكثر صعوبة على مكافحة الجرائم الاقتصادية، التـي تعتبـر الجـرائم الالكترونية الأبرز فيها؛ حيث يتم حدوثها بكل سهولة ويسر، مع إمكانية ظهور أنماط وصـور جديدة للجرائم الاقتصادية، قد تظهر في المستقبل نتيجـة للعولمـة واعتمادهـا علـى التقـدم الالكتروني .

وأوضح رئيس هيئة مكافحة الفساد الأردني أن قانون الجرائم الاقتصادية اعتبر مال بعض الجهات بما فيها الجمعيات والنقابات والاتحادات والأندية مالًا عامًّا، وإن القانون أتـاح للهيئـة ملاحقة جميع الجرائم الواردة في قانون الجرائم الاقتصادية باعتبارها جرائم فساد .

وحصر قانون صيانة أموال الدولة [١]، بالمال المنقول فقط من خلال تعريفه فـي المـادة (٢)، تعنى عبارة أموال الدولة " أية أموال منقولة تعود للدولة، أو لإدارة عامـة أو صـندوق مالي خاضع لإشرافها، بما في ذلك النقود والسندات والتحويل ذات القيمة المالية " .

الفرع الثالث

جرائم فساد أخرى

أولاً : قبول الواسطة والمحسوبية التي تلغي حقًا أو تحق باطلًا .

وقد ازدادت الواسطة والمحسوبية في العصر الحديث، من خلال قيام المسئول التنفيذي في القطاع الحكومي، الذي يشمل المؤسسات والدوائر العامة، أو قيام شخص ذي نفوذ في إحـدى

---

[١] قانون صيانة أموال الدولة رقم (٢٠) لسنة ١٩٦٦، المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية رقـم ١٩١٢، بتاريخ ١٩٦٦/٤/٥، ص ٦١٤ .

الهيئات العامة، أو مؤسسات القطاع الخاص، سعيًا وراء تحقيق مكاسب مادية أو معنوية، أو سياسية أو اجتماعية، بإعطاء الأفضلية والأولوية للأقارب والأصدقاء والمعارف في حالات الاختيار، والتعيين والترقية الوظيفية في المؤسسات والهيئات العامة، وفي حالات إرساء العطاءات والمناقصات على المشتريات العمومية كافة، دون التقيد بالقواعد والشروط القانونية للتعيين، أو النظر إلى اعتبارات الجدارة والمؤهلات والاستحقاقات وتكافؤ الفرص، إنما لاعتبارات شخصية مصلحية [١].

ونص قانون العقوبات المصري [٢]، بصراحة على الوساطة في المادة (١٠٥) مكررًا " كل موظف قام بعمل من أعمال وظيفته، أو امتنع عن عمل من أعمال وظيفته، أو أخل بواجبات وظيفته نتيجة لرجاء أو توصية، أو وساطة يعاقب بالسجن وبغرامة لا تقل عن ٢٠٠ جنيه ولا تزيد عن ٥٠٠ "، أما قانون العقوبات الأردني لا يتضمن أي نص يعاقب على الواسطة والمحسوبية من ناحية، كما أن قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني عندما نص على اعتبار قبول الواسطة والمحسوبية من جرائم الفساد، كان قد أغفل إدراج العقوبة لهذا النص، مما يفرغه من مضمونه من ناحية أخرى، وكان من الواجب وضع نص يجرم ويعاقب الواسطة والمحسوبية أسوة بالتشريعات العربية؛ فعدم وجود العقاب أفقد النص فاعليته، ولا يشكل ردعًا للجمهور .

وانتشرت وسائل الواسطة والمحسوبية والرجاء في الدول بشكل ملحوظ في شتى المجالات، خاصة في تولي المناصب العامة، وهذه الظاهرة تكثر في المجتمعات الشرقية، ومنها العربية خاصة في ضلوع وخلايا الجهاز الإداري في تلك الدول .

ويقصد بالرجاء الفعل الذي يصدر من صاحب الحاجة مباشرة يدعو به الموظف، أو يستعطفه من أجل قضاء حاجته، أما التوصية؛ فهي ما يصدر عن شخص ذي نفوذ، أو ذي سلطة ومقام يطلب من الموظف قضاء الأمر المطلوب لصاحب الحاجة، أما الواسطة فهي

---

[٢] د. إسماعيل الشطي وآخرون، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية بحوث ومناقشات نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٦٧٩ .

[١] قانون العقوبات المصري رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧، والتعديلات التي أدخلت عليه حتى مايو ١٩٨٨ .

تصدر من الغير لمصلحة صاحب الحاجة للتوسط لدى الموظف العام، وذلك يكون في صورة رجاء أو طلب من رئيس أو مرءوس أو ذي قرابة أو صلة [١].

يرى الأوروبيون أن الواسطة والمحاباة والمحسوبية هي نوع من الفساد، إلا أن الغالبية في الدول النامية، ومنها الدول العربية لا يرون ذلك، ويتساءلون كيف يتمكن أشخاص من فئة اجتماعية معينة، أو متخلفة أن يتنافسوا مع فئة متعلمة وذات كفاءة، إذا لم يجدوا عونًا لهم، ممن تربطهم صلة القرابة، أو النسب لإيصالهم إلى المناصب الرفيعة [٢].

ذهب البعض إلى أن المحسوبية (Nepotism) : أي تنفيذ أعمال لصالح أفراد أو جهات ينتمي لها الشخص، مثل حزب أو عائلة أو منطقة ... إلخ , دون أن يكونوا مستحقين لها، أما المحاباة (Favoritism) : أي تفضيل جهة على أخرى في الخدمة بغير حق للحصول على مصلحة معينة، وتعتبر الواسطة (Wasta) : أي التدخل لصالح فرد ما، أو جماعة دون الالتزام بأصول العمل والكفاءة اللازمة، مثل تعيين شخص في منصب معين لأسباب تتعلق بالقرابة، أو الانتماء الحزبي رغم كونه غير كفءٍ أو غير مستحق [٣].

ثانيًا : جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية، التي تعنى بالفساد وانضمت إليها المملكة .

ثالثًا : كل فعل أو امتناع يؤدي إلى المساس بالأموال العامة .

ويجب في هذه الجرائم أن يقوم الموظف بأداء العمل، أو الامتناع عن العمل أو الإخلال بواجبات الوظيفة، وتحاسب الهيئة على أفعال الفساد، التي تشمل أي فعل أو امتناع عن فعل يمس بالمال العام .

---

[٢] د. بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٢٠٧ – ٢٠٨ .

[٣] عطية حسين أفندي، الممارسات غير الأخلاقية للإدارة العامة، ورقة قدمت إلى ندوة الفساد والتنمية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٥٦ .

[١] محمود الفطافطة، الفساد، الصورة الأخرى للهلاك، ٢٠٠٧ .

الفصل الثاني
الإجراءات التشريعية والقضائية والإعلامية
لمكافحة الفساد

تمهيد وتقسيم :

تعتبر المواءمة للتشريعات الأردنية ضرورية لتواكب متطلبات المصادقة الأردنية على الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، ولذلك يجب الابتعاد عن الصياغات القانونية الملتوية والمطاطة، التي تسلب التشريعات كل معنى ومضمون للمكافحة، والعمل على نطاق واسع لتعريف المجتمع المدني والرأي العام والإعلام والصحافة، والمؤسسات المختلفة بالفساد والوقاية منه ومعالجته .

ومن أقوال جلالة الملك عبد الله الثاني : " فشعبنا الوفي مستعد لتحمل كل الصعاب ومواجهة كل التحديات إذا ما اقتنع أن القائمين على خدمته في مؤسسات الدولة يقومون بواجباتهم في أطر مؤسسية خاضعة للرقابة القانونية، ومحصنة ضد جميع أشكال الفساد، واستغلال الوظيفة والتحايل على القانون " [١].

لذلك يتعين على السلطة التشريعية أن تخضع للقانون الدستوري، وأن تباشر عملها في حدود أحكامه، وعليها أن تحترم القوانين العادية التي تضعها، ولا يجوز لها الخروج على أحكامها ما لم تقوم بتعديلها أو إلغائها، وتعتبر رقابة دستورية القوانين السياسية أو القضائية، حسب تشريعات الدول المختلفة هي الضمانة التي تكفل احترام السلطة التشريعية للقانون، وكذلك السلطة القضائية عليها أن تلتزم بأداء وظيفتها وهي تطبيق القوانين على المنازعات التي تعرض عليها، ولا يجوز لها مخالفتها، ويعتبر تدرج المحاكم ووجود محاكم عليا على رأس المحاكم الأخرى لتبسط رقابتها عليها، هي الضمانة لصحة تطبيق القوانين، والتزام القضاء بمبدأ المشروعية [٢].

---

[١] كتاب التكليف السامي لدولة رئيس الوزراء سمير الرفاعي بتشكيل الحكومة، عمان، ٢٠٠٩/١٢/١٠ .

[٢] د. محمود حافظ، بحث القضاء الإداري في الأردن، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العددان الثالث والرابع، السنة الخامسة والثلاثون، ١٩٧٨، ص ٤٠٣ .

أما الإعلام فمن الواجب عليه الحرص على دراسة المعلومات، واستخلاص ما بهـا دون المساس بحقوق المواطنين وسمعتهم والتشهير بهم، خاصة في القضايا التـي لا تـزال رهـن التحقيق، وإعادة النظر في القوانين والتشريعات ذات العلاقة بالإفصاح عن المعلومات العامة، بما لا يتعارض مع التشريعات الدولية ذات العلاقة، ويرى الباحث ضـرورة تفعيـل مديريـة الاتصال في هيئة مكافحة الفساد للتعامل مع وسائل الإعلام، لاسيما في ظل احتكار المعلومات من قبل الهيئة .

ومع ذلك فإنه سوف يقوم الباحث بتقسيم الفصل إلى عدة مباحث؛ هي :

المبحث الأول : الدور البرلماني والقضائي والإعلامي لمكافحة الفساد .

المبحث الثاني : آثار الفساد الإداري .

المبحث الثالث : علاقة الفساد بالجرائم الحديثة والأيدلوجيات .

المبحث الأول
الدور البرلماني والقضائي والإعلامي
لمكافحة الفساد

على السلطة التشريعية أن تخضع للقانون، وأن تباشر عملها من خلال دورها الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية والقضائية، وكذلك السلطة القضائية عليها أن تلتزم بأداء وظيفتها، من خلال تطبيق القوانين على المنازعات المعروضة عليها، ولا يجوز مخالفتها، أما الإعلام عليه الحرص على عدم المساس بحقوق المواطنين، وسمعتهم والتشهير بهم، خاصة في القضايا التي لا تزال رهن التحقيق .

كما نجد للأسف أن الفساد يتفشي، عندما يتوفر لكبار رجال السياسة والموظفين الحصانات، التي تحميهم من الملاحقة والخضوع للمساءلة [١]، ولذلك سوف يقسم هذا المبحث إلى المطالب التالية :

المطلب الأول
دور البرلمان الأردني في مكافحة الفساد

لا شك في أنه إذا ما قام البرلمان برقابته حسب الدستور المعمول به في الدولة؛ فإن من شأن هذه الرقابة أن تؤدي إلى الحد من احتمالات انحراف السلطة، وحماية الحقوق والحريات العامة، وجنوح الإدارة إلى الالتزام بالقانون [٢]، وبذلك أرى أن فرص الفساد الإداري ستضعف وتتلاشى إذا ما ظهرت الرقابة البرلمانية بشكل فعّال وملموس، ويأمل الباحث في الإحساس بفاعلية الرقابة البرلمانية في الأردن، التي طال انتظارها بسبب وصول بعض الأعضاء غير الأكفاء إلى مجلس النواب الأردني، الطامحين إلى تغليب المنفعة الخاصة على المصلحة العامة .

---

[١] جيرمي بوب وفرنك فوجل، لكي تصبح أجهزة الفساد أكثر فاعلية، مجلة التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي، العدد (٢)، يونيه، ٢٠٠٠، ص ٦ .

[٢] د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة دار المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٢٨٠ .

بذل مجلس النواب الأردني جهودًا ملموسة في إبراز قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني إلى حيز الوجود، والمتمثلة في اجتماعات اللجنة القانونية لمجلس النواب الأردني الرابع عشر لدراسة مشروع قانون هيئة مكافحة الفساد، وكان الاجتماع الأول بتاريخ ٢٠٠٥/٧/٢٧، والاجتماع الثاني بتاريخ ٢٠٠٥/٨/١، والاجتماع الثالث بتاريخ ٢٠٠٥/٨/٤، والاجتماع الرابع بتاريخ ٢٠٠٥/٨/١٠، والاجتماع الخامس بتاريخ ٢٠٠٥/٨/٢٢، والاجتماع السادس بتاريخ ٢٠٠٥/٩/٦، والاجتماع السابع بتاريخ ٢٠٠٦/٩/٨، وتتابعت الاجتماعات في الدورة الاستثنائية للدورة العادية الثالثة، وكان الاجتماع الثامن بتاريخ ٢٠٠٦/٨/٢١، والاجتماع التاسع بتاريخ ٢٠٠٦/٨/٢٢، الذي تم بموجبه تشكيل لجنة مصغرة، مؤلفة من رئيس ومقرر اللجنة القانونية، ووزير العدل ووزير تطوير القطاع العام، ورئيس ديوان التشريع والرأي، من أجل دراسة المشروع وتقديم اقتراحاتها للجنة القانونية، وعقد الاجتماع العاشر بتاريخ ٢٠٠٦/٩/٣، والحادي عشر بتاريخ ٢٠٠٦/٩/٦، وبعد الدراسة والبحث في الأسباب الموجبة لمشروع قانون هيئة مكافحة الفساد في مجلس النواب الأردني، قررت اللجنة الموافقة عليه، كما ورد من الحكومة مع إجراء بعض التعديلات عليه [١]، واستكمال البحث في قرار اللجنة القانونية رقم (٤)، بتاريخ ٢٠٠٦/٩/٦، والمتضمن مشروع قانون هيئة مكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٥، والموافقة على مشروع قانون هيئة مكافحة الفساد، كما ورد من الحكومة مع إجراء بعض التعديلات عليه [٢].

وتبين أن فساد السلطة التشريعية يضعف الولاء والانتماء، ويزعزع الجهود الرامية إلى تعزيز الإصلاح، ويهضم حقوق المواطنين وينتقص من ثقتهم بمؤسسات الدولة، ويؤدي إلى ضياع العدالة والمساواة بين أفراد المجتمع، وتؤثر سلبًا على الاقتصاد الوطني، وكيفية تنفيذ واجبات الحكومة من خلال مراقبة السلطة التشريعية، وسيتم بحث دور البرلمان ضمن الفروع التالية :

---

[١] مجلس النواب الأردني، قرار رقم (٤) محضر الجلسة الأولى، الدورة الاستثنائية للدورة العادية الثالثة لمجلس النواب الرابع عشر، العدد (١)، المجلد (٢٤)، المنعقدة يوم الأربعاء الموافق ٢٠ شعبان ١٤٢٧هـ، ٢٠٠٦/٩/١٣، ص ٦٣ – ٦٦ .

[٢] قرار مجلس النواب الرابع عشر في جلسته الأولى (اليوم الثاني عشر)، محضر الجلسة الأولى رقم ٢٦٦٩/٢/٢٣/٣، المنعقدة في الدورة الاستثنائية للدورة العادية الثالثة، المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٩/٩/٢٤ .

الفرع الأول

الرقابة على السلطة التشريعية

تنقسم الرقابة على ممارسة السلطة التشريعية لأعمالها في المملكة الأردنية الهاشمية إلى نوعين :

أولًا : رقابة جلالة الملك .

أن رقابة جلالة الملك دستورية استنادًا إلى المادة (٣٠) من الدستور الأردني؛ لأن " الملك هو رأس الدولة، وهو مصون من كل تبعة ومسئولية "، والمادة (٣١) " الملك يصدق على القوانين، ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكامها " .

وتكون الرقابة على البرلمان بمقتضى المادة (٣٤) من الدستور الأردني [١].

الفقرة (٢) : " الملك يدعو مجلس الأمة إلى الاجتماع، ويفتتحه ويؤجله ويفضه وفق أحكام الدستور " .

الفقرة (٣) : " للملك أن يحل مجلس النواب " .

يعتبر حق الحل من أخطر الأسلحة الممنوحة للسلطة التنفيذية، ممثلًا في جلالة الملك في مواجهة البرلمان، حتى تتمكن الحكومة من الرجوع للناخبين في حالات معينة مثل [٢]:

أ. احتدام النزاع بين البرلمان والوزارة .

ب. دفاع رئيس الدولة عن آرائه وحقوقه التي يعتقد أن الشعب يؤيده فيها .

ج. يرى الباحث أن ضلوع بعض أعضاء المجلس في قضايا فساد، وممنوعات يجعل بقاءهم في مناصبهم ضارًّا بالمصلحة العامة .

ويقصد بحل البرلمان إنهاء نيابته قبل الموعد المحدد لانتهاء الفصل التشريعي، وهو من أخطر الحقوق الممنوحة للسلطة التنفيذية، ولهذا فهو يقابل حق البرلمان في مساءلة الوزارة، من خلال سحبه الثقة منها، الأمر الذي يحدث التعادل أو التوازن بينهما، ويذهب العميد "

---

[١] الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢، والمعدل لسنة ١٩٨٤ .

[٢] د. نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩، ص ٣٨٢ .

هوريو" إلى أن وجود حق الحل في النظام البرلماني لا يحقق التعادل والتوازن بين السلطتين، وإنما بين ثلاث سلطات طالمًا أن سلطة الناخبين تقوم بدور الحكم لحل النـــزاع القـــائم بـــين السلطتين، ويتخذ حق الحل صورتين [١]:

الصورة الأولى : الحل الوزاري؛ حيث يتم حل البرلمان بناء علـــى طلـــب الـــوزراء أو مجلس الوزراء، ولم ينص الدستور الأردني على ذلك، ولكن في إنجلترا تطور الحل الرئاسي أو الملكي إلى حل وزاري، وأصبح من حق رئيس الوزراء وحده أن يطلبه من الملك كوســـيلة من وسائل استفتاء الشعب في مسألة من المسائل الهامة .

الصورة الثانية : الحل الرئاسي أو الملكي؛ حيث يتم حل البرلمان بناء على طلب رئـــيس الدولة ملكًا كان، أو رئيس جمهورية، لإجراء انتخابات جديدة، وقد يكون الســـبب للتغلـــب أو للقضاء على ظاهرة تقلب الوزارات وزعزعة الحكومات وعدم استقرارها .

ويرى بعض فقهاء القانون الدستوري أن اشتراك رئيس الدولة – ملكًـــا كـــان أو رئيسًـــا للجمهورية – مع الوزارة في إدارة شئون السلطة لا يتعارض مع النظام البرلمـــاني شـــريطة وجود وزارة مستعدة لتحمّل مسئولية تدخله في شئون الحكم؛ فمن غيـــر المعقـــول أن الحـــاكم يرأس ، ولكن لا يحكم على النقيض كما هو الحال في بريطانيا " الملك يملك ولا يحكم " [٢].

لكل ذلك جاءت دعوة جلالة الملك عبد الله الثاني بضرورة مكافحة الفساد والوقايـــة منـــه بشكل مؤسسي، واستجابة لذلك تم وضع قانون مكافحة الفساد لتحقيق الغايات المرجـــوة منـــه؛ ومنها [٣]:

---

[١] د. رمضان بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥/١٩٩٦، ص ٢٦٥ – ٢٦٧ .

[٢] د. عبد الحميد متولي، د. سعد عصفور، د. محسن خليل، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٤، ص ٢٣٨، ٣٣٠ .

[٣] مجلس النواب الأردني، محضر الجلسة الأولى، الدورة الاستثنائية للدورة العادية الثالثة لمجلس النـــواب الرابع عشر، العدد (١) المجلد ٤٢، المنعقدة يوم الأربعاء الموافق ٢٠ شعبان ١٤٢٧ هـ، ٢٠٠٦/٩/١٣، ص ٦٨ – ٦٩ .

١ – إنشاء هيئة مستقلة ممن يتم اختيار أعضائها، ممن عرفت عنهم النزاهة والاستقامة عبر آلية تسمح بمشاركة سلطات الدولة بالتوصية بهم، وتسميتهم وفق أسس ومعايير واضحة لضمان قيام الهيئة بأعمالها بكل استقلالية وشفافية .

٢ – وضع استراتيجية عامة لمكافحة الفساد وتنفيذها .

٣ – ملاحقة كل من يسعى للفساد والإفساد .

٤ – الكشف عن مواطن الفساد وتوعية المواطنين بآثاره الخطيرة على مناحي الحياة المختلفة .

٥ – تعزيز الجهود في مجال الإصلاح والتحديث وتطوير مؤسسات الدولة المختلفة .

وإن اعتبار مبدأ تأثيم الواسطة والمحسوبية، التي تهضم حقوق المواطنين وتضر بالمال العام قيمه من قيم المجتمع الأردني، ومخالفة صريحة لأسس العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص، التي يعاقب القانون كل من يرتكبها أو يستجيب لها، وبذلك أوضح السادة النواب في مناقشاتهم أن هذا القانون على درجة كبيرة من الأهمية؛ فيما يتعلق بموضوع الفساد، الذي نشكو منه جميعًا، وينشئ هيئة لمكافحة الفساد مهامها رقابية إدارية على كافة أشكال الفساد تختلف عن الرقابة المالية التي يمارسها ديوان المحاسبة، وتعتبر هيئة مكافحة الفساد دائرة تجريم ومراقبة؛ لأنها تقوم بتجريم الشخص الذي يرتكب جرمًا من الجرائم المنصوص عليها من ناحية، ونيابة عامة من ناحية أخرى تحدد بنص القانون نفسه .

وهكذا، لم يكن مجلس النواب يعبر عن رؤية إصلاحية، كما أرادها جلالة الملك والوطن والمواطن، لذلك يجب أن تكون الانتخابات النيابية المنوي إجراؤها في ٢٠١٠/١١/٩ تحقق ما يلي :

١. جزءًا من برنامج شامل لتحقيق التنمية السياسية والإدارية .

٢. تؤدي إلى تعديل حقيقي لقانون الانتخاب لتعزيز الحياة الحزبية .

٣. تمكين الأحزاب من خوض الانتخابات على أساس برامج سياسية، وقوائم بأسماء المرشحين .

٤. المساعدة في رفع وعي الناخب المعرفي لجميع قضايا الوطن .

٥. أن يكون الوقت كافيًا بين صدور قانون الانتخاب الجديد والتحضير للانتخابات .

ثانيًا : رقابة مجلس الأمة .

إن الرقابة البرلمانية هي أحد الأدوار الرئيسة، التي يضطلع بها البرلمان، وينصب التركيز على الرقابة المتعلقة بالنزاهة المالية والتشغيلية للمال العام، وتشمل الرقابة استعراض جميع مصادر الدخل والإنفاق، بما في ذلك النفقات الضريبية، والتشريعات وغيرها من القواعد البرلمانية المتعلقة بالموازنة الحكومية، وإدارة الدين وعمليات الإنفاق، بما في ذلك المشتريات العمومية، ونصت المادة (٨٦) من الدستور الأردني على إيقاف أحد أعضاء مجلس الأعيان أو النواب، كما يلي [١]:

١ - لا يوقف أحد أعضاء مجلسي الأعيان والنواب، ولا يحاكم خلال مدة اجتماع المجلس ما لم يصدر من المجلس، الذي هو منتسب إليه قرار بالأكثرية المطلقة بوجود سبب كافٍ لتوقيفه أو لمحاكمته، أو ما لم يقبض عليه في حالة التلبس بجريمة جنائية، وفي حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب إعلام المجلس بذلك فورًا .

٢ - إذا أوقف عضو لسبب ما خلال المدة، التي لا يكون مجلس الأمة مجتمعًا فيها؛ فعلى رئيس الوزراء أن يبلغ المجلس المنتسب إليه ذلك العضو عند اجتماعه الإجراءات المتخذة مشفوعة بالإيضاح اللازم .

ورقابة البرلمان يقصد بها الرقابة على أداء الحكومة بجميع تصرفاتها، من خلال الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ومناقشتها واعتمادها، وحق توجيه الأسئلة والاستجوابات للوزراء، وتعتبر رقابة البرلمان على الأمور المالية والإدارية العامة والخاصة دستورية يقرها الدستور الأردني، ولكن تختلف وتتفاوت الرقابة البرلمانية باختلاف الأنظمة الدستورية، التي تأخذ بها الدول؛ فهي في النظام البرلماني أقوى منها في النظام الرئاسي؛ لأن الوزراء في النظام البرلماني مسئولون سياسيًا أمام البرلمان؛ فيراقب البرلمان أعمال كل الوزارات والدوائر التابعة لها، ومن مظاهر هذه الرقابة المتعددة، توجيه الأسئلة إلى الوزراء والاستجواب، وإجراء التحقيق، وحق البرلمان سحب الثقة من الوزارة أو أحد الوزراء، ولكن كثيرًا من الاعتبارات الحزبية والواسطة والمحسوبية تؤدي إلى تعطيلها، مما يجعلها غير ناجعة وفعّالة،

---

[١] الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢، والمعدل لسنة ١٩٨٤ .

وينتفي موافقتها لمبدأ الشرعية؛ لأنه يتبلور فيها مشاركة الشعب، وتساعد إلى حد كبيـــر علـــى إعلاء كلمة القانون [1]، وبذلك يرى الباحث أنها تحد من الممارسات الفاسدة وتلجم المفســدين، إذا ما كانت الرقابة البرلمانية مفعَّلة كركن أساسي في النظام الديمقراطي .

وتعتبر الرقابة البرلمانية من مظاهر تدخل السلطة التشريعية في السلطة التنفيذية، ودلالــة على التعاون وتحقيق التوازن بين السلطتين [2]، ومنح الدستور الأردني الرقابة للبرلمان فـــي العديد من المواد القانونية، وهي :

المادة (٥١) : " رئيس الوزراء والوزراء مسئولون أمام مجلس النواب مسئولية مشـــتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسئول أمام مجلس النواب عـــن أعمال وزارته ".

المادة (٥٣) : " تطرح الثقة بالوزراء، أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب " .

المادة (٥٦) : " لمجلس النواب حق اتهام الوزراء ولا يصدر قرار الاتهـــام إلا بأكثريـــة ثلثي أصوات الأعضاء، الذين يتألف منهم مجلس النواب، وعلى المجلـــس أن يعين من أعضائه من يتولى تقديم الاتهام، وتأييده أمام المجلس العالي " .

المادة (٩٦) : " إن لكل عضو من أعضاء مجلس مجلسي الأعيان، والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجوابات حول أي أمر من الأمور العامة، وفقًا لمـــا هـــو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس، الذي ينتمي إليه ذلك العضو، ولا يناقش استجواب ما قبل مضي ثمانية أيام على وصوله إلـــى الـــوزير، إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة " .

المادة (٩٩) : من النظام الداخلي لمجلس النواب أنه : " لكل عضو في هذا المجلـــس أن يطلب من الحكومة إطلاعه علـــى أوراق أو بيانـــات متعلقـــة بالاســـتجواب المعروض على المجلس " .

---

[1] د. محمود حافظ، بحث القضاء الإداري في الأردن، مجلة نقابة المحامين الأردنيـــين، العـــددان الثالـــث والرابع، السنة الخامسة والثلاثون، ١٩٧٨، ص ٤٠٦ .

[2] د. نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ١٩٩٩، ص ٣٨٣ .

ويرى الباحث بأن هذه الرقابة النيابية لو تم تفعيلها بشكل صحيح لأحدثت الآثار المرجوة من قبل المواطنين لمكافحة الفساد بشكل فعّال .

ويذهب الباحث إلى ما ذهب إليه المؤتمر العالمي الثالث للبرلمانيين ضد الفساد، الكويت إلى أن الرقابة البرلمانية لا تعتبر تدخلاً في عمليات استعمال السلطة التنفيذية للموارد العامة، والسلطات الممنوحة إليها بموجب التشريعات والدستور، بل تعتبره واجب البرلمانيين بمطالبة السلطة التنفيذية بالالتزام ببعض القوانين المتعلقة بالعمليات المالية، ورفع تقارير للبرلمان حول ممارستها للصلاحيات والموارد العامة الممنوحة لها، وتبرير صوابية هذه الإجراءات بشكل مباشر وعلني، ويقوم البرلمان بذلك من خلال منح صلاحيات محددة، وأموال لأغراض محددة إلى السلطة التنفيذية، وفرض شروط إجرائية على استعمال هذه الصلاحيات والموارد والأموال، وإدارة الأصول والدين والعائدات ورفع التقارير، بما في ذلك معايير المحاسبة حول استعمالها ونتائجها، واعتماد صلاحيات وممارسات وموارد خاصة بالبرلمان، ليستعرض أداء السلطة التنفيذية، ويعرض على الرأي العام آرائه بهذا الشأن، وليتحرى حول مسائل محددة، وليتولى مساءلة الوزراء والموظفين العامين بشكل علني [١]، وإن تحسين عملية الرقابة البرلمانية هي عامل أساسي للوقاية من الفساد، أي ضرورة معرفة البرلمان، والرأي العام بجميع الموارد المتوفرة للحكومة، وبتخصيص هذه الموارد لبرامج ونشاطات محددة للحصول على النتائج المتوخاة، وإن بإمكان البرلمانات أن تكون مثالًا للنزاهة والاستقامة، وهي تعتبر عاملًا مهمًّا في تعميم ثقافة مكافحة الفساد، وفي محاسبة الحكومة على الانتهاكات التي ترتكبها؛ لأن بمقدورها سن التشريعات اللازمة لمحاربة الفساد، ويستطيع البرلمان والبرلمانيون أن يلزموا الحكومات بالشفافية ومحاسبتها، وبإمكانهم تعزيز دور منظمات النزاهة الوطنية، في السيطرة على الفساد، وبدون توافر الإرادة السياسية يتعذر تطبيق هذه التشريعات على أرض الواقع، حتى وإن كانت السلطة التشريعية قادرة على استصدار تشريعات فعّالة لمكافحة للفساد، ومن أجل أن تطبق الحكومة القوانين الرادعة للفساد، يفترض أن يضرب البرلمانيون المثل الأعلى

---

[١] المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد، المؤتمر العالمي الثالث للبرلمانيين ضد الفساد، الكويت، ٢٠٠٨ . برلمانيون يقودون برنامجًا لمكافحة الفساد المواقف المبدئية، التوصيات والإعلان الختامي، ١٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨ .

والقدوة الحسنة، ويلتزموا بقواعد السلوك العام، ويعلنوا عن أموالهم المنقولة، وغير المنقولة بإشهار ذممهم المالية، والمصادر التي اكتسبوا منها ثرواتهم، ويمتنعوا عن الانغماس في الممارسات الفاسدة، وعلى التوازي حتى يتمكن أعضاء البرلمان من أداء مهامهم، يفترض أن يتمتعوا بالحصانة، وألا يكونوا عرضة للمقاضاة والمحاسبة على أقوالهم وأفعالهم، خلال المداولات البرلمانية، وفي اجتماعات اللجان؛ فالامتيازات البرلمانية تنطوي على أهمية كبيرة لتفعيل عمل البرلمانيين في تعقب أداء الحكومات .

الفرع الثاني

فساد السلطة التشريعية

إن أخطر أنواع الفساد هو فساد السلطة التشريعية [١]، لأن الدور الأساسي للسلطة التشريعية هو تشريع القوانين ورقابة أعمال السلطة التنفيذية، من خلال النواب الذين يعبرون عن إرادة الناخبين، وليس نوابًا يسعون لحماية مصالحهم الفردية، ويرضون السلطة التنفيذية، بل إن بعض النواب أحيانًا يصبح موظفًا حكوميًّا، من خلال انصياعه لأوامر الوزراء مقابل قرار توظيف لقريب، أو التغاضي عن أعمال غير مشروعة، أو اتحاد مصالح الطرفين في مشاريع كبرى سعيًا للكسب المادي، وبذلك يصبح هؤلاء النواب خطرًا على الديمقراطية والحكم، ومن مظاهر فساد السلطة التشريعية ما يلي [٢]:

١. تزوير الانتخابات .

٢. شراء أصوات الناخبين، وهذا ما حصل في بعض الدوائر في المملكة في انتخابات ٢٠٠٧؛ فباع الفقراء وذوي الدخل المحدود أصواتهم في بعض الدوائر بمبلغ خمسين دينارًا، بل إن بعض المرشحين قام بفتح مكاتب في الأحياء وإدارتها من بعض الأشخاص الفقراء، ولكنهم يتمتعون بأسلوب دعائي، ودعمها بالمال اللازم لشراء الأصوات، ويكون الدفع فورًا بعد التثبت من الانتخاب .

---

[١] د. إكرام بدر الدين، ظاهرة الفساد السياسي، مجلة الفكر العربي، العدد (٧٧)، بيروت، السنة (١٤)، مارس ١٩٩٣ .

[٢] د. حنان سالم، ثقافة الفساد في مصر، (دراسة مقارنة)، دار مصر المحروسة، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٤٢ .

٣. مستوى معيشة أعضاء البرلمان .

٤. استغلال حصانة أعضاء البرلمان في القيام بأعمال غير مشروعة .

وبادر جلالة الملك عبد الله الثاني بمطالبة مجلس النواب الأردني، الرابع عشر في افتتاح دورته العادية في ٢ كانون الثاني/ديسمبر ٢٠٠٧، بإعطاء الأولوية للتشريعات الخاصة بتعزيز الشفافية والمساءلة، وخص بالذكر القانون المتعلق بإنشاء ديوان المظالم، الذي لم تتسنَّ مناقشته في المجلس السابق، وكان رد كل من مجلسي الأعيان والنواب على خطاب العرش، ليؤكد على التزام المجلسين بمناقشة التشريعات الهادفة إلى تعزيز الشفافية والمساءلة [١].

ولأن المجلس النيابي الأردني لم يبد دورًا في الرقابة والتشريع، ولم يرتقِ الأداء البرلماني للعمل بما فيه المصلحة العليا للوطن والشعب؛ حيث كان ينشغل بعض النواب بالفساد، وفي صراعات على المناصب والصفقات التجارية، وإتجار البعض منهم بالممنوعات وضلوع بعضهم في الفساد بمختلف أنواعه، وأصبحت اهتمامات النواب شخصية بعيدة عن هموم الشعب، وكان أداء المجلس النيابي بشكل عام مخيبًا للآمال المرجوة منه، ولم يساعد في تحديث القوانين والتشريعات، مما أدى إلى تعطيل الانفتاح الديمقراطي والإصلاح السياسي، ولم يوفر المناخ الملائم لإطلاق التنمية الشاملة بكل أبعادها السياسية والاجتماعية والاقتصادية، ولذلك صدرت الإرادة الملكية السامية بحل مجلس النواب الأردني، اعتبارًا من يوم الثلاثاء ٢٠٠٩/١١/٢٤، وإجراء انتخابات نيابية وفق أحكام القانون، ويشار إلى أن مجلس النواب المنحل انتخب في ٢٠٠٧/١١/٢٠، ولم يمضِ عليه سوى سنتين من أصل ٤ سنوات، وكان أداءه غير مقنع، وفي استطلاع للرأي قام به مركز الدراسات الاستراتيجية الأردني أن ٨٩% من قادة الأحزاب السياسية غير راضين عن أداء المجلس، وإن ٧١% من المواطنين غير راضين عن أدائه، كما أفاد استطلاع أجرته ٤ صحف يومية؛ هي : (الرأي، والدستور، والغد، والعرب اليوم) إلى أن أكثر من ٩٤% طالبوًا بحل المجلس، ويعتبر حل مجلس النواب

---

[١] د. هاني الحوراني، دراسة دور البرلمان في مكافحة الفساد، بناء قدرات المؤسسات البرلمانية، وتعزيز مشاركة المواطن في الدول العربية والشرق الأوسط، المرحلة التجريبية، (الأردن، العراق، لبنان)، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، ٢٠٠٧، ص ٢ .

من مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية، ويقصد به أنها مـدة البرلمـان قبـل انتهاء مدّته القانونية، أي أنها الفصل التشريعي، وهو من أهم وسائل رقابة السـلطة التنفيذيـة على السلطة التشريعية [١].

الفرع الثالث

دور البرلمانات العربية في مكافحة الفساد

وفي البيان الختامي [٢]، الصادر عن الدورة التاسعة والأربعين العادية، لمجلـس الاتحـاد البرلماني العربي العقبة في ٢٠٠٧/٢/٢٧، المنعقدة تحت الرعاية السامية لصـاحب الجلالـة الملك عبد الله الثاني، وبدعوة كريمة من مجلس النواب الأردني، وفي مستهل الجلسة الأولـى عرض رئيس المجلس على الأعضاء مشروع جدول أعمال المجلس، وقـد تضـمن الجـدول العديد من البنود، أهمها دور البرلمانات العربية في مكافحة الفساد، وشاركت في أعمال هـذه الدورة وفود، تمثل الشعب البرلمانية الأعضاء في الاتحاد البرلماني العربي في البلدان العربية التالية :

(جمهورية مصر العربية، المملكة الأردنية الهاشمية، دولة الإمارات العربيـة المتحـدة، مملكة البحرين، الجمهورية التونسية، الجمهورية الجزائريـة، المملكـة العربيـة السـعودية، جمهورية السودان، الجمهورية العربية السورية، جمهورية العراق، سـلطنة عُمـان، دولـة فلسطين، دولة قطر، دولة الكويت، الجمهورية اللبنانية، المملكة المغربيـة، الجمهوريـة اليمنية) .

---

[١] د. نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمـان، ١٩٩٩، ص ٣٨٢ .

[٢] أعمال الدورة التاسعة والأربعين العادية لمجلس الاتحاد البرلماني العربي، مدينة العقبة الأردنية، يومي ٩-١٠ صفر١٤٢٨هـ، الموافق ٢٦-٢٧ شباط /فبراير٢٠٠٧، وأقر المجلس بالإجماع القـرار ٢٥/م ج ٤٩، حول لجنة مكافحة الفساد إلى تكليف الأمانة العامة للاتحاد البرلماني العربي بدعوة لجنة مكافحة الفساد إلى اجتماع، خلال النصف الثاني من عام ٢٠٠٧ .

وشاركت في أعمال الدورة أيضًا وفود ملاحظة، تمثل البرلمان العربي الانتقالي، اتحاد مجالس الدول الأعضاء في منظمة المؤتمر الإسلامي، الاتحاد البرلماني الإفريقي، مجلس الشورى لاتحاد المغرب العربي، وبعد انتهاء جلسة الافتتاح ابتدأت جلسات عمل المجلس .

وفي أواخر عام ٢٠٠٦ في ١٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦، في مؤتمر الدول الأطراف في البحر الميت في الأردن، دعمت " المنظم العالمية للبرلمانيين ضد الفساد " وأعضاؤها المشاركون، تعزيز شرعية ومصداقية ومعايير نزاهة البرلمانات والبرلمانيين في جهودهم لمكافحة الفساد، وحدد خطوات تكميلية يمكن للبرلمانيين اتخاذها، كتعزيز للرقابة البرلمانية والسلوك الأخلاقي البرلماني، وفي كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨، في مؤتمر الدول الأطراف في بالي – إندونيسيا، والذي حدد الأساليب التي يمكن للبرلمانيين بواسطتها أن يدعموًا، وبشكل مستدام تطبيق التحسينات، التي أُدخلت على الحكومة، والتي لا غنى عنها للوقاية من الفساد، وإن أعضاء " المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد "، اعتبروا مكافحة الفساد ليس خيارًا، بل إنه جزء من العمل، وكذلك إدراك الآثار السلبية الهائلة للفساد على المواطنين والطبيعة العالمية للمشكلة [1].

وإن ضلوع البرلمانيين في مكافحة الفساد لآثاره السلبية على الوطن والمواطنين، مما يجعل مكافحته مسئولية وطنية وأخلاقية وإنسانية، ومن الواضح أن مكافحة ظاهرة بمثل هذا الاتساع، وهذه الخطورة كظاهرة الفساد لا يمكن أن تكون مسئولية أحادية الطرف، بل إنها مسئولية المجتمع بأسره، مسئولية يشارك فيها المواطنون، والمنظمات الاجتماعية، والحكومات والقيادات السياسية، والنجاح في مكافحة الفساد يتطلب رسم استراتيجيه واضحة، تشتمل على إجراءات ذات طابع شامل ومتكامل، ومن أولويات الديمقراطية البرلمانية أن يتقدم كبار المسئولين بكشف حساب عن أفعالهم وأنشطتهم، وبما أن الفساد غالبًا ما يمارس في الخفاء، ومن تحت الطاولة يفترض في السلطة التشريعية أن تسن قوانين مرنة قابلة للحياة، وللتطبيق

---

[1] مؤتمر المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد المؤتمر العالمي الثالث للبرلمانيين ضد الفساد، الكويت، ٢٠٠٨ . برلمانيون يقودون برنامجًا لمكافحة الفساد المواقف المبدئية، التوصيات والإعلان الختامي، ١٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨ .

انظر أيضًا : http://www.gopac.org/docs/jordan/parliamentary

واستخدام المحاسبة البرلمانية في مساءلة الحكومة عن تقصيرها في تنفيذ السياسات الاقتصادية، وفي تقصيرها في إدارة الشأن العام، وفي إنفاق الأموال العامة [1].

---

[2] مذكرة الأمانة العامة حول " دور البرلمانات العربية في مكافحة الفساد "، الدورة التاسعة والأربعون، لمجلس الاتحاد البرلماني العربي، البند (٤)، العقبة، الأردن، ٢٦-٢٧ شباط – فبراير ٢٠٠٧ .
http://www.arab-ipu.org/news/news2007/council49/item4.html

الفرع الرابع

دور منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد

ويؤكد القانون الأساسي لمنظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، أنها منظمة إقليمية للدول العربية، لا تتوخى الربح وتهدف بشكل أساسي إلى جمع البرلمانيين، وغيرهم في بوتقة واحدة لمكافحة الفساد، وتعزيز الشفافية والمحاسبة، من أجل ضمان أعلى مستويات النزاهة في المعاملات العامة، وتتكون من مجلس إدارة ولجنة تنفيذية وفروع وطنية وأمانة، وتشترط المنظمة على المنتسب إليها التوقيع على مدونة السلوك بألا يتصرف أو يتعاطى عملًا يتنافي والقيم التي تدافع عنها؛ فيما يحرص دليل البرلماني العربي لضبط الفساد، على دفع البرلمانات لكي تلعب دورًا مركزيًا في مكافحة الفساد بجميع أشكاله، لكونها ممثلة للشعب، وتعرف جيدًا التكاليف التي تؤديها المجتمعات جراء تبعات الإفساد، كما أن البرلمان يوجد في قلب الدولة؛ لأنه يسن القوانين ويراقب السلطة التنفيذية، ويستطيع تمرير الإصلاحات الهادفة إلى ترسيخ الديمقراطية والتنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية [١].

ودعا برلمانيون عرب وأجانب إلى ضرورة تطوير النظم السياسية في البلدان العربية معتبرين أن تداول السلطة يساهم في تعزيز دور المجالس النيابية، ويخلق أجواء ديمقراطية فعلية وشددوًا على أن للمجالس النيابية دورًا كبيرًا في محاربة الفساد، لاسيما بعد إقرارها تشريعات وقوانين تحد من تلك الظاهرة، جاء ذلك خلال مناقشة المجتمعين في جلسة العمل الرابعة لندوة (دور البرلمانيين في مراقبة الفساد في العالم العربي – نحو تطوير دليل للبرلمانيين)، التي تقيمها منظمة (برلمانيون عرب ضد الفساد)، بالتعاون مع البنك الدولي، مشيرين إلى أهمية التعامل مع " جوهر الفساد "، وإنشاء شبكة برلمانية عربية لمكافحة الفساد، سوف تأتي بثمارها بأسرع وقت ممكن، والعمل على تبادل المجالس النيابية لخبراتها في جميع المجالات، حتى يتسنى لها التغلب على معضلاتها مضيفًا أن ذلك التعاون سيساهم في بناء مجتمعات ديمقراطية صحيحة، وإن إشراك مؤسسات المجتمع المدني في الحملة على الفساد لتأثيرها الإيجابي على الواقع العام في الدول، وإن دور البرلمانيين العرب في

---

[١] جريدة الشرق الأوسط، السبت ٢٨ ربيع الثاني ١٤٢٧هـ، ٢٧ مايو ٢٠٠٦، العدد (١٠٠٤٢) .

http://www.aawsat.com/details.asp?section=4&article=365239&issueno

إزالة غبار التخلف، وذلك بمحاربة الفقر والتسلط والفساد مؤكدين أن كل برلماني عربي غيور على وطنه وشعبه عليه القيام بدور رقابي وتشريعي جاد لإيقاف تغول الفساد، وبحث المشاركون دور البرلمانيين العرب في مراقبة الفساد بهدف إعداد الدليل العربي للبرلمانيين، ليكن مقياسًا لأداء البرلمانات العربية، التي واجهت حسب قولهم محاولات حكومية لاختراقها وتفريغها من محتواها، وإن الدليل سيتضمن خمسة أبواب تتعلق بالفساد، وعواقبه، ومراقبته، والاستراتيجيات الخاصة، ودور البرلمانيين في محاربته، وإن الإخلال بمبدأ فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في عدد من دول المنطقة لصالح السلطة التنفيذية، يشكل حالة من عدم التوازن، مؤكدًا أنها سمة بارزة في كثير من الأنظمة العربية، وأوضح أن الفساد في النظام الانتخابي، وسوء استخدام السلطة يمثل أبرز معوقات التنمية في أي بلد باعتباره عامل إرهاق للاقتصاد الوطني، وعامل معطل للنظام السياسي، تأسس الفرع العربي للمنظمة في مؤتمر برلماني عقد في بيروت خلال شهر نوفمبر عام ٢٠٠٤، حضره ٤٠ عضوًا من برلمانات ١١ بلدًا؛ هي : (الأردن، البحرين، الجزائر، السعودية، السودان، فلسطين، الكويت، مصر، المغرب، اليمن، لبنان) [١].

في حين ترى المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد ضرورةً في تجريم أعمال الفساد في العمل الدولي لضمان إجراء التحقيقات والمحاكمات بشكل فعال، وإن المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد تأسست في مؤتمر برلماني، عقد في كندا في شهر أكتوبر عام ٢٠٠٢، وهي منظمة معنية بتعزيز مبادئ المساءلة، والنزاهة والشفافية، وقد جاءت المنظمة نتيجة جهود عدد من البرلمانيين حول العالم، ويترأس المنظمة حاليًا النائب في البرلمان الكندي جون وليامز، إلا أن الوقاية الفعالة على المدى البعيد تتطلّب تحسين نوعية الحكم، ومن أبرز عناصره الرقابة البرلمانية الفعالة، وهي ما ينشده جلالة الملك عبد الله الثاني، مما دفعه لحل البرلمان الأردني، اعتبارًا من يوم الثلاثاء ٢٠٠٩/١١/٢٤، وإجراء انتخابات نيابية وفق أحكام القانون، وحسب كتاب التكليف السامي لدولة سمير الرفاعي، بتاريخ ٢٠٠٩/١٢/٩

---

[١] انظر ندوة دور البرلمانيين في مراقبة الفساد في العالم العربي، نحو تطوير دليل البرلمانيين، الجلسة الرابعة على الموقع الإلكتروني :

http://www.annabaa.org/nbanews/52/161.htm

اتضحت إرادة جلالة الملك بإجراء انتخابات تكون أنموذجًا في النزاهة والحيادية والشفافية، من خلال تعديل قانون الانتخاب، وتحسين جميع إجراءات العملية الانتخابية، وليتمكن جميع الأردنيين من ممارسة حقهم في الانتخاب والترشيح، وانتخاب مجلس نيابي قادر على ممارسة دوره الدستوري في الرقابة والتشريع، وعلى الحكومة أن تعيد تقييم تعاملها مع مجلس النواب ليقوم على التعاون والتكامل لخدمة المصلحة العامة، دون تغوّل سلطة على أخرى، أو اللجوء إلى تفاهمات مصلحيه لتحقيق مكاسب شخصية ضيقة على حساب المصلحة العامة، وأن يسهم مجلس الأمة في تطور العمل السياسي الحزبي البرامجي، أمام جميع أبناء الشعب، من أجل تحقيق التنمية السياسية الشاملة [١].

ولكن مهما قيل عن أهمية الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة ومزاياها، إلا أنها تعتبر رقابة غير فاعلة؛ لأنها لا تزيل عدم المشروعية، التي شابت عمل الإدارة، ولا تعوض الأفراد عن الأضرار التي لحقت بهم، بل تعاقب مصدر العمل المخالف للقانون فقط، ناهيك عن الاعتبارات المختلفة والصفقات الحزبية، التي يتسم بها العمل البرلماني غالبًا [٢].

وفي مؤتمر " المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد "، قرر الأعضاء تشجيع البرلمانيين على [٣]:

١ – تقوية أداء البرلمانات؛ فيما يتعلق بالقيام بواجباتها الديمقراطية الأساسية التشريعية والتمثيلية والرقابية، التي تعتبر عناصر أساسية في تحسين الحوكمة .

٢ – العمل مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ومع الحكومات التي صادقت على " اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد "، على توفير قيادة سياسية إضافية ومستدامة

---

[١] كتاب التكليف السامي لدولة رئيس الوزراء سمير الرفاعي بتشكيل الحكومة، عمان، ٢٠٠٩/١٢/٩ .

[٢] د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، الإصدار الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، ٢٠٠٨، ص ١٣٩ .

[٣] مؤتمر المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد المؤتمر العالمي الثالث للبرلمانيين ضد الفساد، الكويت، ٢٠٠٨ . برلمانيون يقودون برنامجًا لمكافحة الفساد المواقف المبدئية، التوصيات والإعلان الختامي، ١٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨،

انظر أيضًا : http://www.gopac.org/Docs/Jordan/PARLIAMENTARY

لاستراتجيات الدول؛ فيما يتعلق بتطبيق " اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد " بشكلٍ أكثر فاعلية .

٣ – دعم المبادرات العالمية المقدمة من قبل المنظمات الدولية، التي تكافح الفساد .

٤ – تعزيز الفهم العام للآثار السلبية للفساد وحشد الرأي العام في موضوع مكافحة الفساد .

٥ – وتوسعت المنظمة لتضم أكثر من ٢٥٠ برلمانيًّا من ٧٢ بلدًا، ولها فروع في مختلف أنحاء العالم، بعض هذه الفروع ناشطة جدًّا في محاربة الفساد، وأخرى ما زالت قيد التأسيس، وتقوم المنظمة بدور التنسيق العالمي في حين تعمل الشبكات الإقليمية على تفعيل قدرة البرلمانيين في مواجهة قضايا الفساد، ويقوم المركز البرلماني الكندي بدور السكرتارية الدولية، التي تدعم تأسيس هذه الفروع الإقليمية والوطنية للبرلمانيين، وفي الرشوة لأعضاء المجالس البرلمانية الدولية؛ فعلى كل طرف أن يعتمد تدابير تشريعية وتدابير أخرى، قد تكون ضرورية لجرائم جنائية، بموجب قانونها الداخلي، عندما تنطوي على أي عضو من أعضاء المجالس النيابية والمنظمات الدولية، التي هو عضو في الحزب .

رؤية الباحث لقانون الانتخاب في الأردن :

١ – لم يصل قانون الانتخاب إلى المساعدة والمساهمة في تنظيم الحياة والتعددية السياسية .

٢ – يجب أن يراعي القانون المحددات والإمكانيات والإشكاليات، لتمثيل أشمل لشرائح المجتمع الأردني ريف وبادية وحضر، وأحزاب مقننة ومدربة متلونة، وأحزاب بلا أجنحة .

٣ – عدم الموافقة على نقل التسجيل من دائرة لأخرى لما فيها من شبهة شراء الذمم، ولعدم تزوير العملية الانتخابية يجب أن تتم العملية الانتخابية في نفس دائرة سكن الناخب فقط .

٤ – للحد من التزوير تصرف بطاقة انتخابية لكل شخص من نوع خاص تتلف مباشرة .

٥ – يرى الباحث التشديد على نظام الصوت الواحد لما فيه من مزايا متعددة منها [1]:

أ – بساطة وسهولة الإجراءات في الانتخاب الفردي .

---

[1] د. نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣١٩ .

ب – تقليل سيطرة الأحزاب السياسية على إرادة الناخبين .

ج – عدم وجود تعددية حزبية يعتد بها، وحزب الإخوان هو المنظم لامتداده خـــارج الأردن ومرتبط ماليًّا وغير ذلك، أما غالبية الأحزاب الأخرى فهي عديمة التأثير .

د – تستطيع اختيار الشخص الأمثل؛ لأن نظام القوائم يوجد فيها الغث والسمين .

هـ – تحقيق المساواة بين الدوائر الانتخابية، من خلال توزيع الدولة إلـــى دوائـــر صـــغيرة تتناسب مع طبيعة المجتمع الأردني .

و – يوفر الفرصة لأطياف مختلفة من الحصول على المقاعد النيابية، والدينية للمســـلمين والمسيحيين، والعرقية للعرب والشركس والشيشان .

المطلب الثاني

دور السلطة القضائية

تعد الرقابة القضائية هي الضمان الفعلي للأفراد في مواجهة السلطات عند تجاوزها لحدود صلاحياتها وتعسفها وخروجها على مبدأ المشروعية، وتتولى هذه الرقابة المحاكم على مختلف أنواعها، ودوائرها من محاكم عادية وإدارية ومدنية وجنائية، وهي تكوّن في مجموعها السلطة القضائية، التي نص عليها الدستور الأردني في المادة (٩٧) " القضـــاة مســـتقلون لا ســـلطان عليهم في قضائهم لغير القانون "، ويشهد العالم اليوم تطورًا كبيرًا وسريعًا صاحب هذا التطور تصاعد في ظهور قضايا الفساد الإداري والمالي، التي كشفت عنها مختلـــف أجهـــزة الرقابـــة والضبط (مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، ٢٠٠١)، وعالجـــت الســـلطة القضائية عددًا من قضايا الفساد، وأصدرت أحكامًا قاسية بحق مرتكبيها، إلا أن هذه الجرائم لا تزال مستمرة ومتنوعة، ومنها جرائم الرشوة والتربح مـــن الوظيفـــة لتكـــوين الثـــروات [١]، وسيعمل الباحث على دراسة دور السلطة القضائية، من خلال الفروع التالية :

---

[١] التقرير الاستراتيجي العربي، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القضاء المصري وقضايا الفساد، ٢٠٠١، ص ٦ .

الفرع الأول

الرؤية الملكية لدور السلطة القضائية

قال جلالة الملك عبد الله الثاني في ٢٢ تشرين الثاني ٢٠٠٧، وبموجب كتاب التكليف السامي لدولة نادر الذهبي رئيس الوزراء الأردني : " ولأن العدلَ هُو أساسُ المُلك وفَيصَلُ الحُقوقِ والواجباتِ؛ فإن مرفقَ القَضاء سيبقى صَمّام الأمان ضدَّ أي هفوات وتجاوزات، وعليه نؤكد على أهمية تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لتطوير الجهاز القضائي بالتنسيق مع المجلس القضائي، وذلك من أجل توفير البيئة الضامنة لاستقلالية القضاء ونزاهته، وترسيخ مبادئ سيادة القانون وتكافؤ الفرص، بالإضافة إلى التصدي للفساد بكافة أشكاله، من خلال ترسيخ مبادئ الشفافيّة والمساءلة والمحاسبة، ودعم هيئة مكافحة الفساد في جهودها لتحقيق هذه الأهداف " [١].

وقال جلالة الملك عبد الله الثاني في ٩ كانون الأول ٢٠٠٩، وبموجب كتاب التكليف السامي لدولة سمير الرفاعي رئيس الوزراء الأردني : " ... والضمانة لكل ذلك هو الجهاز القضائي، الذي نحرص على استقلاليته ونزاهته وكفاءته وسمعته الطيبة، من خلال العمل على تنفيذ الخطط والبرامج اللازمة لتطوير هذا الجهاز، وعلى رأسها برنامج قضاة المستقبل، وتيسير إجراءات التقاضي، وتحسين أداء المرافق والأجهزة التابعة لهذا الجهاز ....، ولذلك فيجب تفعيل القوانين وتطبيقها على الجميع بمنتهى العدالة والحزم؛ فالأردنيون سواسية أمام القانون، ومتساوون في الحقوق والواجبات " [٢].

" ولا شك أن للسلطة القضائية كل الحق في ترسيخ القاعدة القانونية والحفاظ عليها، ومن ثم فإن ما تصدره من قرارات بشأن أي فعل أو سلوك في الحياة، لا بد وأن يحترم، بل ويجب أن تكون واجبة النفاذ؛ لأن من مصلحة القضاء العادل المستقل تحقيق العدل الاجتماعي، والمحافظة على الأمن الداخلي بنص القانون، وإذا حدث العكس بمعنى أن تتقلص السلطة

---

[١] كتاب التكليف السّامي لدولة نادر الذهبي رئيس الوزراء الأردني، انظر الموقع الإلكتروني :
http://www.kingabdullah.jo/body.php?page_id=636&menu_id=934&menu_id_parnt=435e&lang_hmka1=2

[٢] كتاب التكليف السامي لدولة رئيس الوزراء سمير الرفاعي، بتشكيل الحكومة، عمان، ٢٠٠٩/١٢/٩ .

القضائية، وتصبح تابعة للسلطة التنفيذية؛ فإن ذلك يؤدي إلى اهتزاز هيبة القضــاء، ويصــبح القانون بلا فاعلية، ويصبح الخروج عليه أسهل شيء " [١]، ويعتبر الغرض الأساسي للرقابــة القضائية هو حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، من خلال إلغاء القــرارات الإداريــة المخالفــة للقانون، وتعتبر تحذيرًا وتنبيهًا للإدارة، مما يدفعها إلى احترام القانون وعدم خــرق الأوامــر والتعليمات، ويترتب على إلغاء القرارات الإدارية اعتداء صــارخ علــى اســتقلال الســلطة الإدارية؛ لذا نجد أن هذا الاختصاص لا يترك للمحاكم العادية أو النظاميــة، بــل هــو مــن اختصاص القضاء الإداري [٢]، وهذا الاعتبار كان هو الدافع إلى أن ينص الدستور الأردنــي في المادة (١٠٠) " تعين أنواع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها، وكيفيــة إدارتهــا بقانون خاص على أن ينص هذا القانون على إنشاء محكمة عدل عليا " [٣]، وتعتبــر الرقابــة القضائية من أفضل أنواع الرقابات؛ لأنها تتميز بالحيدة والنزاهة والاستقلال، وإذا نخر الفساد في النظام القضائي، فإنه سوف يؤدي إلى ضعف قيمة الرقابة القضائية، وعدم تحقيق جــدواها [٤].

ولا يتسم الفساد فقط في حالة مخالفة القواعد القانونية، وإنما عند الامتنــاع عــن تطبيــق القانون بهدف تحقيق منفعة ذاتيه أو الحيلولــة دون تطبيــق القــانون بســلوك فاســد، إلا أن التشريعات القانونية تعد نسبية وتختلف من مجتمع لآخر؛ لأن ما يعتبر شرعيًّا في مجتمع مــا قد يشكل فسادًا في مجتمع آخر، وإن المشروعية القانونية يتم تحديدها بواسطة الطرف الأقوى سياسيًّا؛ فإن تبني المعيار القانوني في تحديد السلوك الفاسد يتضمن بالتبعيــة تأييــد الســلطة الأقوى، بغض النظر عن اعتبارات العدالة [٥]، ولأن القوانين ليست من صنع الملائكــة، بــل

---

[١] د. حنان سالم، الصحافة المصرية وقضايا الفساد، مرجع سابق، ص ٢٣٤ .

[٢] د. محمود حافظ، بحث القضاء الإداري في الأردن، مجلة نقابة المحامين الأردنيــين، العــددان الثالــث والرابع، السنة الخامسة والثلاثون، ١٩٧٨، ص ٤١١ .

[٣] الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢، والمعدل لسنة ١٩٨٤ .

[٤] د. حمدي عبد الرحمن، الفساد السياسي في أفريقيا، دار القارئ العربي، القاهرة، ١٩٩٣، ص ١٩ – ٢٠.

[٥] د. علي الصاوي، مدخل في علم الاجتماع السياسي للإدارة، مكتبة نهضــة الشــرق، القــاهرة، ١٩٩٥، ص ١٥٢ .

هي من صنع البشر، وبذلك قد تتضمن القوانين بعض الانحياز للسلطات الحاكمة؛ فالأمر الذي قد يعتبر السلوك مشروعًا في ظل حكومة معينة، يمكن اعتباره سلوكًا فاسدًا في حكومة ونخبة أخرى [١].

إلا أن عدم مرونة وغموض القوانين والأنظمة لا يساعد على مواجهة متطلبات العمل القضائي والإداري، والسرعة في اتخاذ القرارات المناسبة، وإن كثرة التعديلات والتفسيرات تؤدي إلى الاجتهاد في إيجاد الحلول، مما يسبب تناقض أو تعارض في القرارات مع القوانين والأنظمة، ولا يكون العلاج إلا بمراعاة المرونة والدقة، والوضوح عند صياغة التشريعات .

وتضم اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد [٢]، مجموعة شاملة من أحكام التجريم، الإلزامية والاختيارية، وتغطي مجموعة واسعة من أعمال الفساد، وبالمضي إلى أبعد من المستندات الإقليمية القائمة التابعة لمجلس أوروبا، الاتحاد الأوروبي، ومنظمة الدول الأمريكية، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والاتحاد الإفريقي؛ فإن المعاهدة تعرض برنامجًا ليس فقط لتنسيق الأحكام الوطنية الجوهرية، ولكن أيضًا لضمان الحد الأدنى من الردع، من خلال أحكام معينة حول الملاحقة القضائية، وقد استوحيت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من رغبة الدول الأعضاء لضمان فعالية إنفاذ القانون؛ فيما يتعلق بالجرائم التي حددتها الاتفاقية .

الفرع الثاني

فساد الهيئة القضائية

وذكر في الأمثال الإنجليزية (Corruption of the best become the worst)، ويقابله في العربية (أسوء الفساد فساد الأفضل)، كما ورد في إحدى قصائد شكسبير الغنائية

---

[١] د. نواف كنعان، القيادة الإدارية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩، ص ٤٥٩ – ٤٦٠ .

[2] http://www.asiapacificforum.net/about/annual-meetings/14th-jordan 2009/downloads/human-rights-and-corruption.doc

لمزيد من المعلومات عن أعمال الفريق القضائي في تعزيز نزاهة القضاء وقدراته انظر :

http://www.unodc.org/unodc/en/corruption_judiciary.html

نص مقارب يقول : " للزنابق الفاسدة رائحة أشد نتانة بكثير من رائحة الأعشـــاب الضـــارة "، وفي عام ١٦١٨ قال الأسقف جوزيف هول : " ولكن ليس ثمة ما هو أسوأ من فساد الأفضل " [١].

وتعني بالإنجليزية But there is nothing so ill as the corruption of the best، جاء في مدونة قواعد السلوك القضائي في المادة (٣٦) " علـــى القاضــــي ألاَّ يســـتغل مكانـــة منصبه القضائي، الذي ينتمي إليه لتعزيز مصالحه الشخصية، أو مصلحة أحد أفراد أسرته، أو أي فردٍ آخر "، وفي المادة (٣٨) " على القاضي أن يقيد علاقته مع المحامين أو غيرهم، ممن يمارسون أعمالًا، بصورة دائمة في المحكمة التي يعمل فيها، بالقدر الذي يجنبه شبهة التحيـــز أو عدم الحياد " .

ولا يقتصر فساد الهيئة القضائية على ممارسة بعض القضاة للأعمال غير المشروعة مثل تقاضي الهدايا والرشاوى بهدف إصدار الأحكام لصالح مقدمي الهدايا ودافعي الرشاوى، وإنما يعتبر الاعتداء على سلطات القضاة، ونزعها منهم وتحويلها إلى قضاة آخرين، من أهم صـــور الفساد الإداري، وينتشر هذا النوع في الدول النامية، التـــي تقلـــص اختصاصــــات المحـــاكم النظامية، ونقلها إلى المحاكم العسكرية ليحاكم المدنيين فيها [٢].

ولا يمكن أن ننكر اعتداء وزارة العدل وتدخلها في شئون القضاة والمحاكم، مـــن خـــلال التعيين في المناصب العليا، وشغل الدرجات والنقل والإعارة، ووضع سلســـلة مـــن القـــوانين والأنظمة لتجلس غير القضاة في مجلس القضاء، أو انتزاع سلطة القضـــاء ومنحهـــا لجهـــات إدارية أخرى، أو محاكم خاصة، والنتيجة غير المرئية والملموسة، هي تبعية السلطة القضـــائية لوزارة العدل أي للسلطة التنفيذية [٣].

---

[١] منير البعلبكي، مجموعة من الأمثال، المورد قاموس إنجليزي عربي، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٥، ص ٢٧ .

[٢] جلال عبد الله معوض، الفساد السياسي في الدول النامية، مجلة دراسات عربية، العدد (٤)، السنة الثالثة والعشرون، فبراير ١٩٨٧، ص ١٤ .

[٣] خالد محيي الدين، مستقبل الديمقراطية في مصر، كتاب الأهالي، مصر، ١٩٨٤، ص ٤٩.

وذهب البعض الآخر إلى أن المحاكم النظامية قد فشلت في تحقيــق مهمــة أداء العدالــة بسرعة وحسم، وأصبحت لا تقدر على فصل الدعوى، سواء كانت مدنية أو جزائية، وأصبحت ظاهرة نوم الدعاوى مألوفة في هذه المحاكم، لعدة أسباب، منها ضعف مستوى القضاة، تعقيــد إجراءات المحاكمة، تخلف بعض القوانين، وقصورها عن مسايرة التطور، والانغــلاق علــى مفاهيم وأحكام بدائية، مما أدى إلى نزع الثقة من المحاكم النظامية في الدولة، واللجــوء إلــى تشكيل المحاكم الخاصة [١].

ولذلك يرى الباحث من الضروري استحداث وتفعيل وسائل تحقيق متطورة لقضايا الفساد، والابتعاد عن الأساليب الروتينية الاعتيادية مثل جمع البيانات والأدلة المعمــول بهــا حاليًــا؛ لأنها لا تفي بالغرض المنشود، ولا تؤدي إلى نتائج ملموسة، بل من خــلال اتبــاع أســاليب متطورة وحديثة للتحقيق ومراقبة المفسدين، من خلال التحقيقات الاســتخبارية والســرية؛ لأن الفاسدين غالبًا ما تتم أفعالهم في الخفاء، ويتمتعون بالذكاء للتحايل علــى القــانون والقضــاة والمحققين، وأفضل الدوائر لاكتشاف الصفقات الفاسدة الضخمة، هي مديرية مكافحة الفســاد، لتوفر الطاقم المؤهل .

ولذلك يجب بناء النظم القانونية الأكثر ملائمة لقضايا الفساد، وضمان تطبيقهــا بفعاليــة، من خلال ضمان الاستقلال القضائي عمليًّا، لتحديد مدى مراعاة السلطات الأخــرى للحقــوق، التي تم تأكيدها في الدستور والقوانين المختلفة، وإن وجود اختلال وفساد في وظائف النظــام القضائي، وتشير الدراسات الاستطلاعية إلى تراجع الثقة بالقضاء وسط الناس، الــذين بــاتوا يعتبرون في بلدان كثيرة أنظمتهم القضائية فاسدة وميئوس منها، ولكــن إن مبــدأ اســتمرارية القضاة في مراكزهم وعدم نقلهم، أو تنحيهم وتعرضهم للعزل يعطي القاضي قوة في مواجهــة السلطات، والبعد عن الواسطة والمحسوبية والمحاباة، ولكن هناك مجال واســع فــي بعــض البلدان لانتشار الفساد داخل المحاكم، ومنها تلاعب الموظفين بالملفــات، وتــأخير القضــايا، وإخفاء تقارير مهمة، وسوء الإدارة في توزيع القضايا بين القضاة، وقــد يمتــد الفســاد إلــى الفاعلين الآخرين في النظام القضائي، ومنهم المدعون العامون والمحققون وأعضاء الضــابطة

---

[١] د. فاروق الكيلاني، المحاكم الخاصة (دراسة مقارنة)، مطبعة التقدم بالمنيرة، مصر، ١٩٨٠، ص ٥ .

العدلية، وخبراء الأدلة الجرمية والأطباء الشرعيون، ويمكن أن يمتد الفساد إلى الجمعيات القانونية ونقابات المحامين، عندها يجب اتخاذ إجراءات صارمة ضد الأعضاء، الذين يتصرفون بطريقة فاسدة [١].

إن القوانين النموذجية لمكافحة الفساد موجودة في العديد من الدول، ولكن ذلك لا يعني شيئًا عند وجود فساد في النظام القضائي، وهنا تبدو الحاجة ملحة لإنشاء هيئة مستقلة لمكافحة الفساد، وإذا أعتمد القاضي الفاسد على طرف سياسي؛ فإنه سيؤدي إلى انتشار الفساد إلى أعلى مستوى، ويعتبر تجاوزًا للأعراف القانونية، وعلى العكس من ذلك يؤدي القضاء المحترم والنظيف دورًا مهمًا في مكافحة الحكومات الفاسدة، والحفاظ على حكم القانون، ويأتي الفساد كرد فعل للمشاكل والصعوبات الناشئة في إدارة النظام القضائي والعدالة، ومن تلك الصعوبات [٢]:

١. طبيعة القوانين الموجودة .
٢. الضعف في إدارة العدالة .
٣. وجود قضاء غير قادر على مراقبة سائر فروع الحكومة .

وأظهرت إحدى الدراسات للمعلومات الأمريكية من عام ١٩٧٠ إلى ١٩٨٤، أن زيادة نسبة الإدانة وإطالة مدة الحكم بالسجن تشكل رادعًا للفساد، بالإضافة إلى العقوبات الجانبية الأخرى، والمتمثلة في تشويه السمعة والعار من فعل الفساد تشكل رادعًا آخر [٣].

وبالاستناد إلى منهج الخليفة عمر بن الخطاب ﷺ عنه قي تعيين القضاة؛ فإنه يرسم القواعد العامة لسير الأحكام لتحقيق العدالة، وكرّس النموذج الأسمى في التعليمات والتوجيهات والمبادئ العامة، التي يجب أن يتقيد فيها القضاة لابتعادهم عن الشبهات واتهامهم بعدم النزاهة والفساد، ويتضح ذلك في كتابه إلى القاضي أبو موسى الأشعري عبد الله بن قيس، الذي يعتبر وثيقة تاريخية في علم القضاء، جاء فيه : " بسم الله الرحمن الرحيم، من عمر بن الخطاب

---

[١] د. نادر فرجاني وآخرون، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، الفصل الرابع، النظام القضائي المستقل، المركز اللبناني للدراسات، مطابع تكنوبرس، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٦٨ – ٧٢ .

[٢] سوزان روز إكرمان، الفساد والحكم، مرجع سابق، ص ٢٧٢ .

[٣] سوزان روز إكرمان، المرجع السابق، ص ١٠٢ .

أمير المؤمنين إلى عبد الله بن قيس، سلام عليك، أما بعد؛ فإن القضاء فريضة محكمة وسنة متبعة فافهم إذا أوتي إليك؛ فإنه لا ينفع تكلم بحق لا نفاذ له، آسِ الناس في مجلسك، وفي وجهك وقضائك، حتى لا يطمع شريف في حيفك، ولا ييأس ضعيف من عدلك، البينة على المدعي، واليمين على من أنكر، والصلح جائز بين المسلمين، إلا صلحًا أحلَّ حرامًا، أو حرّم حلالاً، ومن أدعى حقًا غائبًا أو بيّنة؛ فاضرب له أمرًا ينتهي إليه؛ فإن بيّنه أعطيته بحقه، وإن أعجزه ذلك استحللت عليه القضية؛ فإن ذلك هو أبلغ في العذر وأجلى للعلماء، ولا يمنعك قضاء قضيت فيه اليوم فراجعت فيه رأيك فهديت فيه لرشدك أن تراجع فيه الحق؛ فإن الحق قديم لا يبطله شيء، مراجعة الحق خير من التمادي في الباطل، والمسلمون عدول بعضهم على بعض، إلا مجربًا عليه شهادة زور أو مجلودًا في حدّ وظنينًا في ولاء أو قرابة؛ فإن الله تولى من العباد السرائر وستر عليهم الحدود إلا بالبينات والأيمان، ثم الفهم فيما أدلي إليك بما ورد عليك مما ليس في قرآن ولا سنة، ثم قايس الأمور عند ذلك واعرف الأمثال، ثم اعمد فيما ترى إلى أحبها إلى الله وأشبهها بالحق، وإياك والغضب والقلق والضجر، والتأذي بالناس والتنكر عند الخصومة، أو الخصوم؛ فإن القضاء في مواطن الحق مما يوجب الله به الأجر ويحسن به الذكر؛ فمن خلصت نيته في الحق، ولو على نفسه كفاه الله ما بينه وبين الناس، ومن تزيّن بما ليس في نفسه شانه الله؛ فإن الله تعالى لا يقبل من العباد إلا ما كان خالصًا؛ فما ظنك بثواب عند الله في عاجل رزقه وخزائن رحمته، والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته " [١].

وكان عمر ﷺ عنه حريصًا على تحقيق العدالة والمساواة، ولا تسيطر عليه روابط القربى، ومحبة الإخوان وعواطف الأصدقاء، وكان يقول : ينبغي أن يكون في القاضي خصال ثلاث : لا يصانع ولا يضارع ولا يتبع المطامع [٢].

لأهمية الوظيفة العامة وما يقوم بها شاغلوها من أعباء جسيمة؛ فقد استلزم وضع عدة شروط وضوابط دقيقة لها، وهي لا تعطي لمن يطلبها، إلا عن كفاءة وبرهان، وذكر أن

---

[١] أحمد بن عبد ربه، العقد الفريد، شرح وتصحيح أحمد أمين، أحمد الزين، إبراهيم الإبياري، دار الكتب العربية، بيروت، ١٩٨٢، ص ٧٦ – ٨٨ .

[٢] د. محمد السعود الزعبي، القضاء والقضاة، دار حسان للنشر والتوزيع، دمشق، ١٩٩٢، ص ١٧٧ .

الصحابي الجليل أبو ذر الغفاري طلب من الرسول ﷺ أن يقلده إحدى الوظائف فقال : ألا تستعملني يا رسول الله؛ فقال ﷺ : " يا أبا ذر، إنك رجلُ ضعيف، وإني أحب لك ما أحبه لنفسي، وإنها أمانة وإنها يوم القيامة خزي وندامة، إلا من أخذها بحقها، وأدي الذي عليه فيها "، وقد روي عن عبد الملك بن عمير قال : عن عمر بن الخطاب ﷺ قال : " من استعمل رجلًا لمودة أو لقرابة لا يشغله إلا ذلك؛ فقد خان الله ورسوله والمؤمنين " وعن عمران بن سليم عن عمر ﷺ قال : " من أستعمل فاجرًا، وهو يعلم أنه فاجر فهو مثله " [١].

الفرع الثالث

تحديث القواعد التي تنظم عمل النيابة العامة

نصت المادة (١١) من الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد على التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي، وأجهزة النيابة العامة، نظرًا لأهمية استقلالية القضاء، وما له من دور حاسم في مكافحة الفساد، وأن تتخذ كل دولة طرف، وفقًا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، ودون مساس باستقلالية القضاء، تدابير لتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي، ويجوز أن تشمل تلك التدابير قواعد بشأن سلوك أعضاء الجهاز القضائي، ويجوز استحداث وتطبيق تدابير ذات مفعول مماثل للتدابير المتخذة عملًا بالفقرة (١) من هذه المادة داخل جهاز النيابة العامة في الدول الأطراف، التي لا يشكل فيها ذلك الجهاز جزءًا من الجهاز القضائي، ولكن يتمتع باستقلالية مماثلة لاستقلاليته [٢].

ذكر الدكتور/ **فاروق الكيلاني** [٣]، أن هناك فسادًا في القواعد التي تنظم جهاز النيابة العامة في قانون أصول المحاكمات الجزائية، واعتبرها في غاية السوء، وأشارت المادة (١١) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني [٤]، بأن يتولى النيابة العامة قضاة يمارسون

---

[١] أبي الفرج عبد الرحمن بن الجوزي، تحقيق : د. علي محمد عمر، مناقب أمير المؤمنين عمر بن الخطاب، الهيئة العامة المصرية للكتاب، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٣٠ .

[٢] الجريدة الرسمية الأردنية، العدد (٤٦٦٩)، ٢٠٠٤، ص ٣٧٢٠ .

[٣] د. فاروق الكيلاني، محاضرات في قانون أصول المحاكمات الجزائية، الطبعة الثانية، الفارابي للنشر، عمان، ١٩٨٥، ص ٣٠ .

[٤] قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٩) لسنة ١٩٦١، والقانون المعدل رقم (١٦) لسنة ٢٠٠١،

الصلاحيات الممنوحة لهم قانوناً، وهم مرتبطون بقاعدة تسلسل السلطة وتابعون إداريًّا لـوزير العدلية، وهو ما يسمى الآن وزير العدل، وهو من أعضاء السلطة التنفيذية، وهذا يخالف مبـدأ استقلالية القضاء، ويرأس النيابة العامة قاضٍ (رئيس النيابات العامة)، ويوجـد فـي الأردن نواب عامون الأول في عمان، والثاني في إربد، والثالث النائب العام لدى محكمـة الجنايـات الكبرى، والرابع النائب العام العسكري، وهذا التنظيم يخل بمبدأ (وحـدة النيابـة العامـة)، بمعنى أن كل عضو منها يكمل الآخر لخضوع النائب العام العسكري لرئيس هيئة الأركان في القيادة العامة، وليس لرئيس النيابات العامة، بالإضافة إلى إعطاء قضاة الصلح فـي الأمـاكن التي لا يوجد فيها مدعٍ عام صلاحيات المدعي العام؛ فيقوم قضاة الصـلح بإصـدار قـرارات الظن في الجنح والجنايات، وإصدار قرارت منع المحاكمـة، وقـرارات إسـقاط الـدعوى، وممارسة جميع اختصاصات المدعي العام، وهذا التنظيم مخالف للقانون .

وفي المواد (٤٤، ٤٥، ٤٦) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني ذكر أن فـي المراكز، التي لا يوجد فيها مدعي عام على رؤساء المراكز الأمنيـة، وضـباط الشـرطة أن يتلقوا الإخبارات المتعلقة بالجرائم المرتكبة في الأماكن، التي يمارسون فيهـا وظـائفهم، وأن يخبروا المدعي العام حالًا بالجرائم المشهودة في حينها، وفي المراكز التي ليس فيهـا رئـيس مركز أمني أو ضابط شرطة يقدم الإخبار إلى من يقوم مقام أحدهم مـن مـوظفي الضـابطة العدلية، وإن موظفي الضابطة العدلية ملزمون في حال وقوع جرم مشهود أو حالمًـا يطلـبهم صاحب البيت أن ينظموا ورقة الضبط ويستمعوا لإفادات الشـهود، وأن يجـروا التحريـات وتفتيش المنازل وسائر المعاملات، التي هي مثل في هذه الأحوال من وظائف المدعي العـام، وفي المادة (٨)، والمادة (٩) ذكر أن موظفو الضابطة العدلية مكلفـون باستقصـاء الجـرائم، وجمع أدلتها والقبض على فاعليها وإحالتهم على المحاكم الموكول إليها أمر معاقبتهم، ويقـوم بوظائف الضابطة العدلية المدعي العام ومساعدوه، ويقوم به أيضًا قضاة الصلح في المراكـز، التي لا يوجد فيها مدعٍ عام، كل ذلك ضمن القواعد المحددة في القانون، ويساعد المدعي العام في إجراء وظائف الضابطة العدلية الحكام الإداريون، مدير الأمن العـام، مـديرو الشـرطة، رؤساء المراكز الأمنية، ضباط وأفراد الشرطة والموظفون المكلفـون بـالتحري والمباحـث الجنائية، المخاتير، ورؤساء المراكب البحرية والجوية، وجميـع المـوظفين الـذين خولـوا

المنشور في الجريدة الرسمية، بتاريخ ٢٠٠١/٠٣/١٨ .

صلاحيات الضابطة العدلية، بموجب هذا القانون والقوانين والأنظمة ذات العلاقة [1].

ويرى الباحث أن هذه النصوص لا زالت قديمة بحاجة إلى تحديث، لماذا نقبل القديم على قدمه في عصر السرعة والتطور الهائل في التكنولوجيا، ولأنه أيضًا من الناحية العملية لا يتصور مع التطور العلمي الهائل، وفن التحقيق المتقدم اعتبار المخاتير، وأفراد الشرطة وليس الضباط، وجميع الموظفين الذين خولوًا صلاحيات الضابطة العدلية أن يقوموًا بعمل المدعي العام؛ لأنهم غير مختصين في تنظيم أوراق الضبط، وأخذ الإفادات والاستماع للشهود وإجراء التحريات، وتفتيش المنازل وسائر المعاملات القانونية في هذه الأحوال، مع الكم الهائل من المتخصصين في الدراسات القانونية .

لمواكبة أفضل الوسائل والمعايير الدولية المتضمنة في الاتفاقية لاستيعابها لتطوير القوانين الداخلية لمواجهة ظاهرة الفساد الممتدة إقليميًّا وعالميًّا، ومنح المدعي العام سلطة ممارسة الصلاحيات، التي منحها إياه القانون وتعزيز دوره وتطوير إمكانياته العلمية والعملية، واستخدام وسائل التقدم التقني في مجال التحقيق، بما يضمن أعلى مستويات الملاحقة الفاعلة للفاسدين، ومن خلال تحديث النظام القانوني الذي يحكمه ويضع الأطر العامة، وحيث كان لا بد من تحديد كون القانون، الذي يبين عمل المدعي العام هو قانون أصول المحاكمات الجزائية؛ لذا يجب بيان القيمة لهذا القانون وماهية الدور، الذي يضطلع به في تنظيم عمل المحاكم الجزائية، وبيان الأحكام الخاصة بالدعوى الجزائية بشكل عام، ولكي يكون البحث ذا فائدة علمية بغية التخفيف من كاهل المحاكم، التي باتت تنوء تحت أكداس من الدعاوى، التي قد تفقد تركيز القاضي عن طريق حصر كافة الإجراءات التحقيقية بقرار قاضي التحقيق، والتقليل من دور المحقق، لذلك فتح القانون مجالاً واسعًا أمام المدعي العام ليلعب دورًا مهمًّا في سير الإجراءات التحقيقية، وتحقق غايتين على درجة كبيرة من الأهمية؛ هما :

١ - حصر عمل قاضي التحقيق بالإجراءات، التي لا يبت بها غيره، مما يعني سرعة حسم الدعاوى في وقت قياسي هذا من جانب .

---

[1] قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٩) لسنة ١٩٦١، وتعديلاته القانون المعدل رقم (١٦) لسنة ٢٠٠١، المنشور في الجريدة الرسمية، بتاريخ ٢٠٠١/٠٣/١٨ .

٢ – وأن تتم الإجراءات التحقيقية بسرعة مع الحفاظ على الأدلة، والتخفيف على كاهل المواطن من جانب آخر .

وأن تضاف بعض المعلومات أو النصائح التي أفرزتها خبرة البعض من رجال القانون في مجال التحقيق كالمعاينة والاستجواب والتفتيش، وأن تنقل إلى مجال التطبيق العملي، ولا تبقى الصلاحيات حبيسة النصوص القانونية، ويمكن أن يضع المدعي العام يده على قضايا الفساد كأي قضية، ومن خلال قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني يمكن للمدعي العام أن يضع يده على قضايا الفساد في الأحوال التالية [1]:

١ – أن يصل علمه الشخصي خبر الجريمة، أو القضية المعنية؛ فيقوم بالملاحقة من تلقاء نفسه .

٢ – الأمر من وزير العدل أو من أحد رؤسائه، مثل النائب العام أو رئيس النيابات العامة .

٣ – تلقي إخبار أو شكوى، سواء من أحد أفراد الضابطة العدلية، أو من أي شخص، أو جهة ما وينتدب المجلس القضائي، بناء على طلب الرئيس عددًا من المدعين العامين للهيئة لممارسة مهامهم وصلاحياتهم، وفقًا للتشريعات السارية المفعول، ويكون للرئيس والأعضاء صفة الضابطة العدلية، لغايات قيامهم بمهامهم، ويحدد المجلس الموظف في هيئة مكافحة الفساد، الذي يتمتع بهذه الصفة [2].

ولكن هنالك جرائم كثيرة تعجز النيابة العامة عن ملاحقتها، وتحريك الدعوى العامة بشأنها، ومنها جرائم الفساد، التي يرتكبها أصحاب النفوذ وكبار الموظفين كجرائم الرشوة، واستغلال النفوذ واختلاس الأموال الدولة، وتعمد الفساد والإضرار بمصالح الشعب، ونشأ هذا الوضع بسبب الخلل الفادح في تحريك الدعوى العامة ضدهم؛ فالوزراء نُزعت صلاحية النيابة العامة في تحريك الدعوى ضدهم، والجهة التي تملك تحريك الدعوى العامة ضدهم أثناء قيامهم بوظائفهم هي مجلس النواب، كما أن مبدأ أن النيابة العامة هي صاحبة الولاية العامة

---

[1] انظر : المادتين (١٧ – ٢٣) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم (٩) لسنة ١٩٦١، وتعديلاته بصيغته المعدلة، بموجب القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠١ .

[2] انظر : المادتين (١٤ – ١٦) من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦، الجريدة الرسمية الأردنية، العدد (٤٧٩٤)، ص ٤٥٣٤ .

في إجراء التحقيق مع كافة الأشخاص، وفي كافة الجرائم لا يتم تطبيقه عمليًّا؛ لأنه كثيـرًا مـا ترفض النيابة العامة التحقيق في هذه الجرائم لعدم الاختصاص، وأصبح مـن الـلازم إيجـاد نصوص تطلق يد النيابة العامة في تحريك الدعوى الجزائية ضد أي شخص يرتكب جريمـة، مهما كانت صفته ومركزه؛ لأن هذا الوضع الشاذ يجب ألا يستمر أكثـر فـأكثر [١]، ويـرى الباحث تفعيل نص المادة (٦) الفقرة (١) من الدستور الأردني بأن : " الأردنيون أمام القـانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات " .

الفرع الرابع

استقلال السلطة القضائية

ويعتبر الحديث عن دولة المؤسسات وعن مبدأ السيادة وعن المشروعية، عند عدم وجـود قضاء مستقل في الدولة ضربًا من العبث؛ لأن هذه الأمور مرتبطة ببعضها ارتباطًـا وثيقًـا لا انفصام بينها؛ فإذا وجد الدستور وتعززت سيادة القانون والإيمان بمبدأ الشرعية؛ فإن اسـتقلال السلطة القضائية يكون نتيجة طبيعية وحتمية، وعلى النقيض من ذلك لا يتصور وجود سـلطة قضائية مستقلة في مواجهة الحكام التنفيذيين، وتوازن الدول الحديثة بـين السـلطات؛ بحيـث تستقل كل سلطة عن الأخرى وتحد من جموح السلطة الأخرى، ويعتبر وجود سلطة قضـائية مستقلة ضمانة قوية وأكيدة لتطبيق القانون في حيدة وموضوعية عند مواجهة أطراف النـزاع، ووجود سلطة قضائية مستقلة يتطلب عدة مرتكزات أساسية؛ أهمها [٢]:

١ - استقلال القضاة وحدهم بتطبيق القانون على الدعاوى والمنازعات بين الأفـراد وبيـنهم والسلطة، ولا يجوز لأية جهة مهما كانت أن تتدخل بسير العملية القضائية، أو تفـرض حكمًا أو تبرئ شخصًا من غير وجه حق، ولا يجوز إعطاء الفصل في تلك القضايا إلى لغير الجهات المتخصصة، وخلاف ذلك يتعارض مع مفهوم استقلال القضاء .

---

[١] د. فاروق الكيلاني، محاضرات في قانون أصول المحاكمات الجزائية، الطبعة الثانية، الفارابي للنشـر، عمان، ١٩٨٥، ص ٣٢ .

[٢] د. يحيى الجمل، حصاد القرن العشرين في علم القانون، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١١٤ – ١٢٠ .

٢ – وفي المقابل يجوز لأي شخص وقع على جسده اعتداء بالحبس أو الاعتقال أو تقييد الحرية، أو بمنع السفر التظلم أمام القاضي، وأن يفصل في طلبه خلال أربع وعشرين ساعة، لكي يكون إجراء السلطة القضائية ضمن القانون؛ لأن القضاة ليسوا أناسًا من مجتمع آخر .

٣ – يجب على الإدارة أن تخضع لنوع من الرقابة القضائية عند قيام مراكز قانونية معينة بينها وبين العاملين فيها من الموظفين والعمال .

٤ – من المبادئ التي تكاد تكون مستقرة في معظم الدساتير الحديثة عدم قابلية القضاة للعزل، إلا وفق إجراءات معينه، يحددها القانون بوضوح .

٥ – ويتحقق استقلال القضاء، من خلال عدة محاور؛ وهي :

أ – عدم تدخل السلطة التنفيذية في شئون السلطة القضائية، تطبيقًا لنص الدستور الأردني في المادة (٩٧) : " القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون " .

ب – إلغاء تبعية النيابة العامة كافة إلى وزير العدل، ونصت المادة (١١) قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني بأن يتولى النيابة العامة قضاة يمارسون الصلاحيات الممنوحة لهم قانونًا، وهم مرتبطون بقاعدة تسلسل السلطة، وتابعون إداريًّا لوزير العدلية [١]، ونص قانون المحاكم الإدارية لسنة ٢٠٠١ المادة (٦) يعين رئيس محكمة العدل العليا، ورئيس المحكمة الإدارية وقضاتها، ورئيس النيابة العامة الإدارية ومساعدوه بقرار من المجلس القضائي على أن يقترن بإرادة ملكية سامية .

ونص قانون استقلال القضاء قانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠١ [٢]، في المادة (٣) على أن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، المادة (١٤) يجري التعيين بالوظائف القضائية بتنسيب من الوزير وقرار من المجلس وإرادة ملكية سامية على أن ينسب أكثر من شخص للوظيفة الشاغرة كلما ما أمكن ذلك .

ج – عدم ندب القضاة للعمل خارج محراب العدالة حرصًا على كرامة وهيبة القضاء،

---

[١] قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٩) لسنة ١٩٦١، وتعديلاته القانون المعدل رقم (١٦) لسنة ٢٠٠١، المنشور في الجريدة الرسمية، بتاريخ ٢٠٠١/٠٣/١٨ .

[٢] قانون استقلال القضاء الأردني، الجريدة الرسمية، العدد (٤٤٨٠)، المطابع العسكرية، عمان، بتاريخ ٢٠٠١/٣/١٨، ص ١٢٧٩ .

وتكريس وقت القضاة للعمل القضائي [١]، وتبين من خلال الدراسات الاستطلاعية أن هناك أنظمة قضائية فاسدة؛ حيث أعلن وزير العدل الألباني أن المجلس القضائي الأعلى عزل (٧٠) قاضيًا بسبب الفساد، وعدم الصلاحية وتجريدهم من الحصانات [٢].

الفرع الخامس

دور المحاكم الخاصة في معالجة قضايا الفساد

وتتجه التشريعات الحديثة إلى مبدأ محاكمة الوزراء أمام محاكم خاصة تشكل لهم، ويرجع أصل هذا المبدأ إلى الفراعنة القدماء؛ حيث عرفوًا التمييز في المحاكمة بين طبقات الشعب؛ حيث كانت لديهم (محكمة الأشراف المقربين)، تختص بمحاكمة فئة معينة، وهم الأشراف المقربون من الملك، وكانت توقع على من تثبت عليه الجريمة عقوبة نزع الملكية والتجرد من الألقاب حتى من شرف الدفن في المقابر الملكية [٣].

وفي القرن السابع الميلادي جاءت الشريعة الإسلامية السمحة، التي نادت بالعدل والمساواة بين الأفراد جميعًا، واعتبرت أن لا فضل لعربي على أعجمي إلا بالتقوى، وتهدف الشريعة الإسلامية من فرض العقوبات إلى حماية المصلحة العامة، وليس حماية مصالح الأفراد الضيقة، وحماية مصالح الأفراد المعتبرة؛ مثل المحافظة على المال والنفس والعقل والنسل والدين، وبالنسبة للمحافظة على المال، تكون من خلال منع الاعتداء عليه بالسرقة أو الغصب ونحوهما، ووضعه في الأيدي التي تصونه وتحافظ عليه؛ لأن المال في أيدي الآحاد قوة للأمة، ويجب أن يوزع بالقسطاس المستقيم [٤]، ويرى الباحث ضرورة الاعتراف بالكنوز التشريعية والفقهية الواردة في الشريعة الإسلامية، التي يتهرب أبناءها من تطبيقها في حياتهم

.

---

[٣] د. حنان سالم، الصحافة المصرية، مرجع سابق، ص ١٩١ .

[١] جيريمي بوب، مواجهة الفساد، مرجع سابق، ص ٦٥ .

[٢] وهيب مسيحة، مقال : العدالة ونظام الحكم عند المصريين القدماء، منشور بمجلة المحاماة المصرية، العدد الثامن، السنة الأربعون، ص ٥٢٧ .

[٣] الشيخ محمد أبو زهرة، الجريمة في الفقه الإسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩٤، ص ٢١، ٣٦ .

وظهرت العديد من المحاكم الخاصة، التي تهتم بقضايا الفساد؛ منها :

أولًا : المحاكم الخاصة بمحاكمة الوزراء .

نصت المادة (١١٠) من الدستور الأردني على السند الدستوري، لتشكيل المحاكم الخاصة بمحاكمة الوزراء : " تمارس المحاكم الخاصة اختصاصها في القضاء، وفقًا لأحكام القوانين الخاصة بها " .

ونصت المادة (٥٥) أيضًا لسنة ١٩٥٢ على : " محاكمة الوزراء أمام مجلس عال على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم "، ونصت المادة (٥٦) على أن يقوم مجلس النواب مقام النيابة العامة أمام هذا المجلس باتهام الوزراء، ويصدر قرار الاتهام بأكثرية ثلثي أصوات الأعضاء، الذي يتألف منهم مجلس النواب، وبذلك فإن حق الاتهام بهذه الأغلبية يصعب تحقيقه [١]، وفي المادة (٣٠) من الاتفاقية الدولية في الفقرة (٢) تتخذ كل دولة طرف، وفقًا لنظامها القانوني ومبادئها الدستورية، ما قد يلزم من تدابير لإرساء أو إبقاء توازن مناسب بين أي حصانات، أو امتيازات قضائية ممنوحة لموظفيها العموميين، من أجل أداء وظائفهم وإمكانية القيام، عند الضرورة بعمليات تحقيق وملاحقة ومقاضاة فعالة في الأفعال المجرّمة، وفقًا لهذه الاتفاقية .

وبذلك تكون الاتفاقية الدولية قد راعت الفروقات بين التشريعات الدولية ذات الشأن، وهذه الحصانات تفرض قيودًا على سلطة النيابة العامة، ولكنها لا تعتبر موانع من المسئولية الجنائية .

وذهب المشرع المصري في دستور عام ١٩٧٢ في نص المادة (١٥٩) على أن : " لرئيس الجمهورية ولمجلس الشعب حق إحالة الوزير إلى المحاكمة، عما يقع منه من جرائم أثناء تأديته أعمال وظيفته أو بسببها، ويكون قرار مجلس الشعب باتهام الوزير بناء على اقتراح يقدم من قبل خمسة من أعضائه على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس " [٢].

المجلس العالي لمحاكمة الوزراء :

---

[١] دستور المملكة الأردنية الهاشمية، الجريدة الرسمية، العدد (١٠٩٣)، بتاريخ ١٩٥٢/١/٨ .

[٢] الدستور المصري لعام ١٩٧٢ .

أشارت المادة (٥٧) إلى أن يؤلف المجلس العالي لمحاكمة الوزراء من رئيس مجلس الأعيان رئيسًا، ومن ثمانية أعضاء، ثلاثة منهم يعينهم مجلس الأعيان من أعضائه، وخمسة من قضاة أعلى محكمة نظامية بترتيب الأقدمية، وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم، التي تليها في ترتيب الأقدمية [١]، ويطبق المجلس العالي قانون العقوبات الأردني، وإذا كانت الجرائم المرتكبة لم يتناولها قانون العقوبات، تعين الجرائم التي يترتب عليها مسئولية الوزراء بقانون خاص حسب منطوق المادة (٥٨) من الدستور الأردني، على أن الوزير الذي يتهمه مجلس النواب يوقف عن العمل إلى أن يفصل المجلس العالي في قضيته، وتقام الدعوى عليه وتستمر محاكمته حتى لو تقدم باستقالته حسب منطوق المادة (٦١) من الدستور، واستنادًا للمادة (٣١) من الدستور، وبناءً على ما قرره مجلسا الأعيان والنواب صادق جلالة الملك المعظم على قانون محاكمة الوزراء الأردني رقم (٣٥) لسنة ١٩٥٢، وأمر بإصداره وإضافته إلى قوانين الدولة [٢].

ونصت المادة (٣) قانون محاكمة الوزراء الأردني [٣]، على أن يحاكم الوزراء أمام المجلس العالي، إذا ارتكبوا إحدى الجرائم الآتية الناتجة عن تأدية وظائفهم :

١. الخيانة العظمى .

٢. إساءة استعمال السلطة .

٣. الإخلال بواجب الوظيفة .

وفي المادة (٥) تعد إساءة استعمال السلطة الأفعال الآتية :

١. جرائم الرشوة المنصوص عليها في قانون العقوبات .

٢. جرائم الاختلاس واستثمار الوظيفة المنصوص عليها في قانون العقوبات .

٣. جرائم إساءة استعمال السلطة، والإخلال بواجب الوظيفة المنصوص عليها في قانون العقوبات .

---

[١] عدلت هذه المادة بموجب التعديل المنشور في الجريدة الرسمية، العدد (١٣٨٠)، بتاريخ ١٩٥٨/٥/٤ .

[٢] الجريدة الرسمية الأردنية، العدد (١١١٠)، عمان، تاريخ١/٦/ ١٩٥٢، ص ٢٥٥ .

[٣] قانون محاكمة الوزراء الأردني رقم (٣٥) لسنة ١٩٥٢، الجريدة الرسمية الأردنية، العدد (١١١٠)، عمان، بتاريخ ١/٦/ ١٩٥٢، ص ٢٥٥ .

٤. مخالفة أي حكم من أحكام الدستور المنصوص عليها في المـــواد (٩، ١٢، ١٣، ١٥) و(١١١) من الدستور .

٥. تعريض سلامة الدولة أو أمنها لخطر ناشئ عن إهمال أو خطأ جسيمين .

٦. الموافقة على صرف أموال غير داخلة في موازنة دولة .

ونصت المادة (٦) تعد إخلالًا بواجب الوظيفة الأفعال الآتية :

١ – إذا اشترى أحد الوزراء أثناء توليه الحكم، أو استأجر شيئًا من أمـــلاك الدولـــة، ولـــو بالمزاد العلني .

٢ – إذا دخل في تعهدات أو مناقصات تعقدها أية إدارة عامة، أو أية مؤسســـة تابعـــة لإدارة عامة أو خاضعة لمراقبتها .

٣ – إذا كان عضوًا في مجلس إدارة شركة، أو وكيلًا عنها أو تعاطي التجارة .

٤ – ونصت المادة (٩) الوزراء مسئولون مدنيًّا، وفق أحكام القانون المدني .

ونصت المادة (٦) من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني علـــى أن : " تســـري الأحكـــام الخاصة الواردة في التشريعات ذات العلاقة، في حال كـــان المشـــتكي عليـــه بالفســـاد أحـــد الأشخاص، الذين يستوجب الدستور، أو التشريعات ذات العلاقة شكلًا، أو إجـــراءات خاصـــة للتحقيق معه، أو ملاحقته قضائيًّا " [1]، والمقصود هنا الوزراء وأعضاء السلطة التشريعية .

وثار خلاف بين فقهاء القانون في فرنسا حـــول أحكـــام المحكمـــة الخاصـــة بمحاكمـــة الوزراء، وما إذا كانت تحوز حجية الشيء المحكوم فيه أم لا؛ فذهب الفقيه " كاريـــه مـــالبير " إلى أن أحكام هذه المحاكم لا تحوز حجية الشيء المحكوم فيه؛ لأن الحكم لا يصدر من جهـــة قضائية، بل من جهة سياسية، إلا أن الفقيه " بونار" ذهب إلى أن قرارات هذه المحاكم تعتبـــر صادرة من جهة ذات فصل قضائي من الناحية الشكلية والمادية، ولا تعتبر كذلك من الناحيـــة التنظيمية كون مجلس الشيوخ الفرنسي، يعتبر سلطة تشريعية لا قضائية، ولكي يعتبـــر الحكـــم صادرًا من جهة ذات فصل قضائي، يجب أن يتوافر فيه الشروط الشكلية والمادية والتنظيمية،

---

[1] الجريدة الرسمية، المملكة الأردنية الهاشمية، العدد (٤٧٩٤)، ٢٠٠٦، ص ٤٥٣٤ .

أما الفقيهين " اسمان ولامي"، اعتبرا الحكم صادرًا من جهة قضائية، ويحوز حجة الشيء المحكوم فيه [1].

ومن مخاطر الخروج على مبدأ محاكمة الشخص أمام المحكمة العادية [2]:

١ - الإخلال بمبدأ وحدة القضاء :

لأنها لا تخضع لرقابة محكمة عليا واحدة تشرف على تطبيق القانون، وتفسيره وإعطاءه قوة الإلزام .

٢ - إهدار العدالة :

لأنها تنزع المتهم من أمام قاضيه الطبيعي وتضعه أمام عناصر غير قضائية، ولا يمكن تحقيق العدالة لأنها خاضعة للسلطة التنفيذية، ولا تتمتع بالحياد .

٣ - نزع الثقة من المحاكم العادية :

لأن المحاكم الخاصة تنزع اختصاص المحاكم العادية، والسبب عدم قدرتها على السرعة والحسم في الفصل في الدعاوى .

٤ - التدخل في عمل القضاء :

أن تشكيل هذه المحاكم لفئات معينة من المواطنين، أو لجرائم محددة، يعتبر اعتداء على السلطة القضائية المستقلة، وتدخلًا في شئونها .

٥ - حرمان الأفراد من حق الدفاع :

إن تشكيل المحاكم الخاصة يتضمن نصوصًا تمنع تطبيق قانون أصول المحاكمات الجزائية، الذي يصون ويضمن حقوق الأفراد للدفاع عن أنفسهم، لذلك يحرم الأفراد من الضمانات الضرورية للدفاع عن أنفسهم .

٦ - إن وجود هذه المحاكم يخل بمبدأ المساواة أمام القانون، الذي يعتبر مبدأً دستوريًّا تنص عليه جميع دساتير العالم، ومنها الدستور الأردني في المادة (٦) : " الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات، وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين " .

---

[2] فاروق الكيلاني، المحاكم الخاصة، (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٢٢١ .

[3] فاروق الكيلاني، محاضرات في قانون أصول المحاكمات الجزائية، الفارابي للنشر، عمان، ١٩٨٥، ص ١٦٣ - ١٦٨ .

وتساءل المحامي أديب الهلسا العضو السابق في محكمة التمييز، ومحكمة العدل العليا الأردنيتين، حول وظيفة المجلس العالي بمحاكمة الوزراء، إذ أن المجلس لم يُجْر محاكمة لوزير، وتعزو صعوبة ذلك إلى أن اتهام الوزير يحتاج إلى ثلثي أصوات أعضاء المجلس النيابي؛ لأن المسألة تأخذ طابعًا سياسيًّا أكثر منه قانونيًّا، وذكر أن مجلس النواب الحادي عشر أصدر اتهامًا لوزير، لكن صدور قانون العفو العام لسنة ١٩٩٢، الذي ترتب عليه سقوط دعوى الحق العام عن الوزير [(١)].

وبذلك يعتبر منح بعض الفئات حصانة أو امتيازًا يحد من مساءلتهم أو ملاحقتهم الجزائية عن الجرائم، التي تقع منهم بسبب أو بمناسبة عملهم الوظيفي لا يبدو متسقًا من الناحية القانونية مع المبادئ الحديثة، وأهمها (مبدأ المساواة أمام القانون الجزائي)، ولا متفقًا مع الناحية الواقعية مع ضرورات مكافحة الفساد، ولأنها تميز المركز الإجرائي بين الأفراد المتهمين بمخالفة أحكام القانون الجزائي، ولا يبرر ذلك التذرع بمبدأ الفصل بين السلطات، أو ضمان استقلال السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة القضائية، أما من الناحية الواقعية؛ فإن هذه الحصانات أيًّا كانت تسميتها تعرقل الكشف عن جرائم الفساد، أو تحد من فاعلية إجراءات التحقيق والتفتيش في مواجهة مرتكبي جرائم الفساد مع ما يتمتع بها كبار الموظفين من سلطة فعلية، تتمثل في الغالب عائقًا يحول دون تعزيز الأدلة، ويسهم في بطء إجراءات الكشف عن قضايا الفساد .

ثانيًا : محكمة الغدر .

تشكلت محكمة الغدر في جمهورية مصر العربية، بموجب المرسوم بقانون رقم (٣٤٤) لسنة ١٩٥٢، التي قامت بتشكيل لجان لتطهير الأداة الحكومية من المفسدين من الوزراء والموظفين، الذين يقومون باستغلال نفوذهم والتدخل في أعمال القضاء، وجاء في المذكرة التفسيرية لهذا المرسوم : " إن التشريع المقترح يتفق مع التشريع الفرنسي في الغرض منه، وهو القضاء على الفساد، وإبعاد المفسدين من محيط الحياة العامة؛ فإنه أخف منه بكثير، والضرورة تقتضي إصداره تطهيرًا للحياة المصرية في العهد الجديد، وإبعادًا لأولئك الذين لم

[(١)] مجلة السّجل، المملكة الأردنية الهاشمية، شركة المدى للصحافة والإعلام، العدد (٣)، السنة الأولى، أيلول ٢٠٠٩، ص ١٩ .

يردعهم وازع من ضمير، ولم تمنعهم وطنية من استغلال ما تولوا من مناصب لنفع أنفسهم، وأقاربهم والمقربين إليهم، في الوقت الذي كان الواجب أن تتضافر الجهود فيه للوصول إلى الاستقلال الكامل والرقي بمرافق الدولة حتى تبلغ المكانة الجديرة بها؛ فمثل هؤلاء الأشخاص يجب أن يبعدوا عن طريق ركب التقدم حتى لا يكونوا عقبة في طريقه، كما كانوا في الماضي" [١]، إلا أن هذا المرسوم صدر بأثر رجعي؛ حيث يسري على كل من ارتكب أي فعل من الأفعال، التي نص عليها بعد الأول من سبتمبر ١٩٣٩؛ لأنه يوم بدء الحرب العالمية الثانية، وما صحبها من تدهور في الأخلاق وانتهاز الفرص للإثراء بطريقة غير مشروعة على حساب المصلحة العامة، ولكن في رجعية تشريع محكمة الغدر مخالفة للمبادئ القانونية .

واستقرت أحكام القضاء الإداري المصري على اعتبار أحكام محكمة الغدر، التي شكلت بالقانون رقم (٣٤٤) لسنة ١٩٥٢ لمحاكمة الوزراء والموظفين، الذين أدانتهم لجان التطهير بتهمة إفساد الحكم أو الحياة السياسية، أو استغلال النفوذ أو التدخل في أعمال القضاء أحكامًا قضائية تحوز حجية الشيء المحكوم فيه [٢].

وتختص محكمة الغدر حسب نص المادة الأولى بمحاكمة كل من [٣] " كان موظفًا عامًّا وزيرًا، أو غير وزير، وكل من كان عضوًا في أحد مجلسي البرلمان، أو أحد المجالس البلدية أو القروية، أو مجالس المديريات، وكل شخص كان مكلفًا بخدمة عامة، أو له صفة نيابة عامة ارتكب فعلًا من الأفعال التالية " :

---

[١] فاروق الكيلاني، المحاكم الخاصة، (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٢٦٥ .

[٢] مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، حكم قضية رقم ٣٩٤٠، السنة التاسعة القضائية، ص ١٢٧ .

[٣] انظر : المادة (١) من المرسوم بقانون لتشكيل محكمة الغدر المصرية رقم (٣٤٤) لسنة ١٩٥٢، ويلاحظ أن قانون محاكمة الوزراء الأردني رقم (٣٥) لسنة ١٩٥٢، الجريدة الرسمية الأردنية، عمان، العدد (١١١٠)، بتاريخ ١٩٥٢/٦/١، صدر في نفس العام، ولم يختص إلا بمحاكمة الوزراء، أما مجلس عالٍ وليس محكمة، وحسب نص المادة (٨٦) من الدستور الأردني لا يوقف أحد أعضاء مجلسي الأعيان والنواب، ولا يحاكم خلال مدة اجتماع المجلس ما لم يصدر من المجلس، الذي هو منتسب إليه قرارًا بالأكثرية المطلقة بوجود سبب كافٍ لتوقيفه أو لمحاكمته .

١ – التعاون على إفساد الحكم أو الحياة السياسية بطريق الإضرار بمصالح البلاد العليـا، أو التهاون فيها، أو بطريق مخالفة القوانين للحصول على مزايا سياسيه .

٢ – استغلال النفوذ ولو بطريق الإيهام للحصول على فائدة، أو ميزة ذاتيه أو لغيره مـن أي سلطة عامة، أو هيئة أو شركة أو مؤسسة .

٣ – استغلال النفوذ للحصول لنفسه، أو لأحد ممن ينتمون إليه بصلة قرابة أو مصـاهرة، أو حزبية على وظيفة في الدولة، أو الهيئات العامة، أو أي هيئة أو شركة، أو أي مؤسسـة خاصة .

٤ – استغلال النفوذ بإجراء تصرف أو فعل من شأنه التأثير بالزيـادة، أو الـنقص بطريـق مباشر أو غير مباشر في أثمان العقارات والبضائع والمحاصيل وغيرهـا ...، بقصـد الحصول على فائدة ذاتيه لنفسه أو للغير .

٥ – كل عمل أو تصرف يقصد منه التأثير في القضاء، أو في إعطـاء أيـة هيئـة يخولهـا القانون اختصاصًا في القضاء أو الإفتاء .

٦ – التدخل الضار بالمصلحة العامة في أعمال الوظيفة ممن لا اختصاص له فـي ذلـك، أو قبول ذلك التدخل .

ويستخلص الباحث أن محكمة الغدر شملت باختصاصها، جميع موظفي الدولة من الوزير إلى أدنى موظف في السلم الإداري من ناحية، واتسعت اختصاصاتها، أيضًا لتشمل كـل مـن كان عضوًا في مجلسي البرلمان من ناحية أخرى .

ثالثًا : محكمة الثورة .

تشكلت أول محكمة ثورة في التاريخ في فرنسا على إثر الثورة الفرنسية في ٢١ سـبتمبر ١٧٩٢، لمحاكمة من وصفوهم بأعداء الشعب، وعند قيـام الثـورة المصـرية عـام ١٩٥٢، أصدرت أمرًا بتشكيل محكمة الثورة [(١)]، لمحاكمة الأشخاص، الذين أفسـدوا الحيـاة العامـة،

[(١)] شكلت محكمة الثورة بموجب الأمر الأول، الصادر عن قيادة مجلس الثورة، بتاريخ ١٣ سـبتمبر ١٩٥٣ لإنشاء المحكمة، والأمر الثاني الصادر ١٦ سبتمبر ١٩٥٣، لبيان الأفعال التي تعرض عليها والعقوبـات المقررة، والأمر الثالث بناء على نص المادة الثامنة من الدستور المؤقت، الصادر في ١٠ فبرايـر سـنة ١٩٥٣ .

ومكنوا الاستعمار من البلاد، وقاموا باستغلال النفوذ دون مراعاة مصلحة الوطن، وأعلن تشكيل هذه المحكمة في مؤتمر شعبي عقد في ميدان الجمهورية في القاهرة، بتاريخ ١٦سبتمبر ١٩٥٣ .

ومن اختصاصات هذه المحكمة، التي نصت عليها المادة الثانية، الفقرة الثالثة " الأفعال التي تساعد على إفساد الحكم ...، وكل ما من شأنه إفساد الحياة السياسية، أو استغلال النفوذ، دون مراعاة صالح الوطن ... " .

واعتبرت محكمة النقض المصرية أن محكمة الثورة، التي شكلت في مصر تعتبر محكمة ذات سيادة [١]، بقرارها : (أما أن محكمة الثورة محكمة ذات سيادة؛ فإنه مستفاد من أنه لم يصدر بتشكيلها قانون، وإنما أقيمت بأمر من مجلس قيادة الثورة، وهو مستقر السيادة العليا، وبناءً على المادة (٨) من الإعلان الدستوري، الصادر ١٠ فبراير سنة ١٩٥٣، التي نصت على أن قائد الثورة بمجلس قيادة الثورة يتولى أعمال السيادة العليا، وبصفة خاصة التدابير، التي يراها ضرورية لحماية الثورة والنظام القائم عليها) .

رابعًا : محكمة صيانة أموال الدولة .

تشكلت المحكمة (محكمة صيانة أموال الدولة)، بموجب المادة (٣) من قانون صيانة أموال الدولة برئاسة قاضٍ بمرتبة قاضي تمييز، وعضوية قاضيين يعينهم المجلس القضائي [٢].

وحسب نص المادة (٢)، يكون للعبارات والألفاظ الواردة في هذا القانون المعاني المخصصة لكل منها أدناه، إلا إذا دلت القرينة على خلاف ذلك، تعني عبارة (أموال دولة) أية أموال منقولة تعود للدولة، أو لإدارة عامة أو صندوق مالي خاضع لإشرافها، بما في ذلك

---

[١] قرار محكمة النقض المصرية رقم (٣) سنة ٢٥، المنشور في مجلة المحاماة المصرية، السنة السادسة والثلاثون، ص ١٢٨١ .

[٢] قانون صيانة أموال الدولة رقم (٢٠) لسنة ١٩٦٦، الجريدة الرسمية الأردنية، العدد (١٩١٢)، بتاريخ ١٩٦٦/٤/٥، ص ٦١٤ .

وانظر : القانون المعدل لقانون صيانة أموال الدولة، رقم ١٧ لسنة ١٩٩٨ في الجريدة الرسمية الأردنية، العدد (٤٣٠٤)، بتاريخ ١٩٩٨/١٠/١، ص ٣٧٧٨ .

النقود والسندات والتحاويل ذات القيمة المالية، ويلغى نص المادة (٣) من القانون الأصلي، ويستعاض عنه بالنص التالي :

" تشكل محكمة خاصة تسمى (محكمة صيانة أموال الدولة) برئاسة قاض بمرتبة قاضي تمييز، وعضوية قاضيين يعينهم المجلس القضائي، ويمثل الادعاء العام أمام المحكمة النائب العام أو المحامي العام المدني، كل حسب اختصاصه، وتنعقد المحكمة في المكان والزمان، اللذين يعينهما رئيسها .

وتعني كلمة (مدان) : أي موظف أو شخص حكم عليه بحكم قطعي من أي محكمة مختصة بجرم سرقة أموال الدولة، أو اختلاسها أو بجرم إساءة الائتمان، أو الرشوة أو استثمار الوظيفة .

المادة (٤) :

أ – يكون اختصاص هذه المحكمة إجراء المحاكمة في أية أموال منقولة، أو غير منقولة تسربت لأي شخص كان من قبل أي موظف، أو أي شخص مدان أو مخالف مدنيًا يعتقد أنه قد باعها، أو وهبها أو أجرها أو رهنها، بقصد تهريبها للحيلولة دون حجزها من قبل الدولة .

ب – التحقيق في أية أموال منقولة أو غير منقولة يعتقد أن ذلك الموظف، أو الشخص المدان، أو المخالف مدنيًا حصل عليها، أو أجرى أية تحسينات عليها، أو أقام أية عمارة أو غرس أية أشجار، أو أية إجراءات أخرى بسبب ما حصل عليه من أموال الدولة بصورة غير مشروعة، سواء أكانت هذه الأموال المنقولة، أو غير المنقولة مسجلة باسمه، أو يضع يده عليها أم مسجلة باسم زوجته، أو أقاربه أو أي شخص أجنبي آخر .

المادة (٥) :

تعدل المادة (٤) من القانون الأصلي بإلغاء كلمة (التحقيق)، الواردة في الفقرة (أ) و (ب)، والاستعاضة عنها بعبارة (إجراء المحاكمة) .

المطلب الثالث

الدور الإعلامي في مكافحة الفساد

أشارت الاتفاقية الخاصة بالحق الدولي في التصحيح إلى حرية الإعلام، والتي عرضتها الجمعية العامة للتوقيع بقرارها رقم (٦٣٠/د – س)، بتاريخ ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٢، وتاريخ نفاذها ٢٤ آب/أغسطس ١٩٦٢، وأشارت في الديباجة إلى أن الدول المتعاقدة ترغب في إنفاذ ما لشعوبها من حق الحصول على معلومات كاملة وموثقة، وتحسين التفاهم بين شعوبها والتبادل الحر للمعلومات والآراء، وأن تضع في اعتبارها ما يمثله نشر معلومات مغلوطة من خطر على صون العلاقات الودية بين الشعوب وصون السلام، واعتماد تدابير تهدف إلى مكافحة بث المعلومات الكاذبة، أو المحرّفة التي من شأنها أن تلحق الأذى بالعلاقات الودية بين الدول [١].

إن الرأي العام هو اصطلاح يستخدم للتعبير عن " مجموع الآراء التي يدين بها الناس إزاء المسائل، التي تؤثر في مصالحهم العامة والخاصة، أما رقابة الرأي العام هي التي تباشرها بعض الهيئات والتنظيمات السياسية والشعبية، مثل الأحزاب والنقابات والصحافة ووسائل الإعلام " [٢].

عرفت وسائل الإعلام على أنها : " ما يستخدم من وسائل وتنظيمات مؤسسية لنقل الرسائل الإعلامية إلى جماهير واسعة ومتنوعة في تركيبتها الاجتماعية "، وإن معظم البحوث النفسية والاجتماعية التي تدور حول وسائل الإعلام، تهتم في تأثيرها على السلوك العدواني والاجتماعي المساند للآخرين [٣]، وعمل الباحث على تقسيم الدور الإعلامي لمكافحة الفساد إلى الفروع التالية :

---

[١] د. محمود بسيوني، د. محمد الدقاق، د. عبد العظيم وزير، حقوق الإنسان الوثائق العالمية والإقليمية، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٨، ص ٢٦٧ .

[٢] د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة دار المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٢٧٢ .

[٣] روبرت مكلفين، رتشارد غروس، مدخل إلى علم النفس الاجتماعي، مراجعة : د. ياسمين حداد، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٢، ص ٣٦٥ .

الفرع الأول

ملامح دور التغطية الإعلامية لظاهرة الفساد

في الإعلام المرئي والمقروء

أشارت وزارة التنمية الإدارية المصرية، لجنة الشفافية والنزاهة، في التقرير الثاني إلى تلك الملامح [1]:

١ - عدم وجود دور إعلامي حقيقي لتوعية المواطنين بخطورة الفساد وكيفية مواجهته .

٢ - اتجاه الحكومات والنظم السياسية لتحمل المسئوليات وحدها دون التركيز على تضافر كافة قوى المجتمع .

٣ - تناول قضايا الفساد في وسائل الإعلام الخاصة والحزبية بكثافة، وليس لها دور بارز في الصحف الحكومية والقومية .

٤ - عدم الحيادية عند الطرح الإعلامي لوجهات النظر المؤيدة والمعارضة للفساد، وعدم وجود دقة في الأرقام والإحصائيات، والميل للمبالغة والتضخيم أو التقليل لحجم الظاهرة .

٥ - غياب شبه تام لفن التحقيق الصحفي في قضايا الفساد؛ لأن الفساد متغير متلون .

٦ - في الغالب يكون التركيز على تغطية قضايا العاصمة دون التعرض لباقي المحافظات .

٧ - تكون التغطية الإعلامية للفساد موسمية عند صدور تقرير دولي أو حكومي، أو عند كشف قضية من قبل الجهات المختصة .

٨ - اعتماد التغطية الإعلامية في الغالبية العظمى لقضايا الفساد على مصادر غير موثقة .

وتؤكد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن من واجب الحكومات دعم شفافية القرار، وتوسيع مجال المشاركة العامة لضمان وصول المعلومات لجميع الناس، واحترام حرية البحث والنهوض بها، وتسليم المعلومات الخاصة بالفساد ونشرها وترويجها، ونصت المادة (١٣) على مشاركة المجتمع بأن تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، ضمن حدود إمكاناتها، ووفقًا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، وتعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهام

---

[1] وزارة التنمية الإدارية المصرية، لجنة الشفافية والنزاهة، التقرير الثاني، " أولويات العمل وآلياته "، غ م/٤٥/٧٩، بتاريخ ٢٠٠٨/٨/١٠، ص ٤٥ - ٤٦ .

الناس فيها، وضمان تيسير حصول الناس فعليًّا على المعلومات، والقيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد، وكذلك برامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية، واحترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد، وتلقيها ونشرها وتعميمها، ويجوز إخضاع تلك الحرية لقيود معينة، شريطة أن ينص عليها القانون، وما هو ضروري، مثل مراعاة حقوق الآخرين أو سمعتهم، وحماية الأمن الوطني، أو النظام العام أو لصون صحة الناس أو أخلاقهم (١).

ويعتبر التقدم العلمي والتكنولوجي المتطور، والمتسارع الناتج عن ثورة الاتصالات السبب الرئيس، الذي جعل لوسائل الإعلام دورًا رئيسًا في تكوين المعرفة والاتجاهات والقناعات والمواقف التي من خلالها نتمكن من مكافحة الفساد، وتؤدي وسائل الاتصال الجماهيرية دورًا مهمًا في ترسيخ النهج الديمقراطي وتعزيزه، ويتطلب ذلك أن تقوم رسالة الإعلام الأردني على مبادئ الحرية والمسئولية الوطنية، وهذه الحريات كفلها الدستور الأردني، وأن تسهم المؤسسات الأردنية الرسمية والأهلية في تأهيل الأطر القادرة على تأدية رسالة الإعلام بموضوعية وبدون تحيز، مع حق المواطن في الوصول إلى الحقيقة والمعلومات، من خلال مصادر البث المشروعة داخل البلاد وخارجها، على أن تسهم وسائل الإعلام في تكوين المواطن المنتمي لوطنه، بما يحقق التكامل بين البيت والمدرسة والجامعة ودور العبادة المختلفة، وبما يسهم في الحفاظ على السلام الاجتماعي، وتجنب التأثيرات الضارة، كما هو الحال في الفساد، وأن تحرص وسائل الإعلام على توخي الخبر الصادق، وأن تنأى عن المساس بحريات الأشخاص وحياتهم الخاصة وتوجيه الاتهامات جزافًا، وعلى الدولة أن تضمن حق الوصول للمعلومات في الحدود، التي لا تضر بأمن البلاد والمصلحة العليا الأردنية (٢).

---

(١) المادة (١٣) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الجريدة الرسمية الأردنية، العدد (٤٦٦٩)، ٢٠٠٤، ص ٣٧٢٠ .

(٢) هاني خير، السجل التاريخي المصور للسلطتين التشريعية والتنفيذية في الأردن، من ١٩٢٠ – ١٩٩٠، مطابع الإيمان، عمان، ١٩٩٠، ص ٦١٠ .

الفرع الثاني

كيفية تفعيل وتطوير دور الإعلام في مكافحة الفساد [1].

ويتم تفعيل دور الإعلام في مكافحة الفساد من خلال :

١ - توفير وتشجيع البيئة الملائمة لمكافحة الفساد، دون أية قيود أو شعور بالخوف من السلطات من التدخل في عملها، سواء بالنشر أو الإعلان أو التحقيق الإذاعي والتلفزيوني .

٢ - رفع كفاءة العاملين في المجال الإعلامي، من خلال الدورات التدريبية، وعدم التعرض لقضايا الفساد، التي تكون رهن التحقيق، إلا بعد ثبوت إدانتها من قبل جهات التحقيق المختصة .

٣ - القيام بحملات توعية إعلامية مكثفة، والعمل على الإبلاغ عن جميع مظاهر الفساد بكافة وسائل الإعلام المتاحة .

٤ - نشر التجارب الناجحة لمكافحة الفساد في وسائل الإعلام، وبيان أسماء الشرفاء، وتكريمهم في المناسبات الرسمية والوطنية .

٥ - يضيف الباحث أن كشف أسماء الأشخاص الضالعين في قضايا الفساد في وسائل الإعلان يشكل عنصرَ ردعٍ مهمٍّ لهذه الجريمة، خاصة الإعلام في الأردن .

وعند الحديث عن دور الإعلام في تعزيز منظومة النزاهة في مواجهة الفساد؛ فلا وجود لذلك الدور دون وجود صحافة حرّة، لتتمكن من المشاركة في المساءلة والمحاسبة ونشر الشفافية، وتمثيل مصالح المواطنين المختلفة والدفاع عنها، وفضح حالات الفساد، التي تعيق عمليات التنمية المختلفة، ولكن يتطلب ذلك إقامة صلات وعلاقات وثيقة بين مختلف وسائل الإعلام المرئي والمسموع، من خلال القيام بحملات إعلامية، بغية متابعة وملاحقة قضايا الفساد، والعمل على إنشاء المراصد الإعلامية والمعلوماتية، التي تستخدم المصادر المتاحة من الصحف والتقارير الرسمية، ومتابعة العقود والعطاءات المختلفة .

---

[1] التقرير الثاني، الصادر عن وزارة التنمية الإدارية المصرية، لجنة الشفافية والنزاهة، " أولويات العمل وآلياته "، غ م/٤٥/٧٩، بتاريخ ٢٠٠٨/٨/١٠، ص ٥٧ - ٥٨ .

ولعبت وسائل الإعلام دورًا بارزًا في مجال رقابة أعمال الإدارة العامة، من خلال مراقبة مشروعيتها وملاءمتها معًا، وأظهرت مزاياها وعيوبها، وكشفت تجاوزاتها وانحرافاتهـا فـي استعمال السلطة، وتطالب الجهات المختصة باتخاذ إجراءات معينه لاحترام مبدأ المشـروعية [١].

ولا يزال القطاع الخاص مترددًا في المشاركة في المشاريع الصـحافية، وينبغـي حـث القطاع الخاص على المشاركة؛ لأن الصحافة تعتبر خط الدفاع الأول ضد الفساد، الذي يعيـق مشاريع القطاع الخاص، ويعتبر المجتمع المدني هو النصير للإعلام الحر، وفي المقابل فـإن الإعلام هو حليف المواطن في مكافحة الفساد؛ لأنه نصيره الأول والمدافع عن قضـاياه، أمـا بالنسبة للإعلام البديل (إعلام الإنترنت)، يمكن أن يطلق عليه إعلام الفقراء، ويرى الباحث، بالرغم من التوسع في استخدام الإنترنت، وسهولة الوصول إلى المعلومـات، أنـه سـكين ذو حدين، حسب الهدف من استخدامه، من ناحية استفادة الكثيـرين مـن الأبحـاث والدراسـات الموجودة على الإنترنت، ولكنه أفسد البعض الآخر وشتتهم لإدمانهم الفساد الأخلاقي بمختلـف أنواعه، ولكن من أهم الحقوق الأساسية للصحفيين [٢]:

١. الحق في الحفاظ على سرية مصادر المعلومات .
٢. الحق في الحصول على المعلومات من مصادرها المختلفة .
٣. لا سلطة عليهم لغير القانون وتأكيد استقلاليتهم .

وهنالك العديد من الحقوق الأخرى الخاصة للصحافيين لا داعي لسردها في هذا المقام .

---

[١] د. بشار عبد الهادي، نظرات حول الرقابة المباشرة للرأي العام على أعمال الإدارة العامة في المملكـة الأردنية الهاشمية، مجلة دراسات، المجلد العشرون، ملحق (أ)، ١٩٩٣، ص ٥١٧ .

[٢] د. عادل فرجاني وآخرون، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، مطابع تكنوبرس، ٢٠٠٥، ص ١٣٠ – ١٣٢ .

والمادة (١٩) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان نصت على : " لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حريته في اعتناق الآراء دون مضايقة، وفي التماس الأنباء والأفكار، وتلقيها ونقلها إلى الآخرين بأية وسيلة ودونما اعتبار للحدود " [١].

ويجب على الإعلام الديني بأقسامه المختلفة من إذاعة وتلفزيون وصحافة وضع برامج وندوات ومحاضرات ومقالات، الهدف منها توعية المواطنين بخطورة الفساد، ومضاره والتحذير منه، وإظهار الثواب والجزاء للممتنع عن الفساد المتمسك بتعاليم الإسلام بأن له أجر مائة شهيد، والعكس صحيح [٢].

الفرع الثالث

مبادرة إعلاميون ضد الفساد

تهدف إلى تعزيز قدرة وسائل الإعلام على مكافحة الفساد، وتعزيز المساءلة والشفافية والحكم الصالح، بشكل نزيه ومهني وبدون تحيز، وزياد قدرة الإعلاميين على كشف قضايا الفساد، من خلال الصحافة الاستقصائية، وتعديل القوانين الإعلامية، التي تحد من حرية الصحافيين، ودعم دور الإعلام كأداة رقابة مجتمعية، ومساعدة المجتمع على التعرف على أماكن وجود المعلومات، وتوجيه الإعلاميين والصحفيين بطريق غير مباشر نحو القضايا المحورية المتعلقة بقضايا الفساد، وتحديد أوليات العمل الإعلامي والصحفي، من أجل تكوين حركة مجتمعية مناهضة للفساد [٣].

وأوضح نقيب الصحافيين الأردنيين أن كتاب التكليف السامي لدولة رئيس الوزراء الأردني، بتاريخ ٢٠٠٩/١٢/٩، أكدّ على أهمية وضع القوانين المناسبة لحماية المجتمع من

---

[٣] د. أحمد ظاهر، حقوق الإنسان، نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، نشر بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة (٢١٧ أ د-٣)، بتاريخ ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٨، الطبعة الثانية، دار الكرمل للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٣، ص ٢٩٩ .

[١] د. أسامة السيد عبد السميع، الفساد الاجتماعي وأثره على المجتمع دراسة فقهية مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٢٠٧ .

[٢] وزارة التنمية الإدارية المصرية، لجنة الشفافية والنزاهة، التقرير الثاني، " أولويات العمل وآلياته "، غ م/٧٩/٤٥، ملحق رقم ٧، بتاريخ ٢٠٠٨/٨/١٠، ص ٧١ - ٧٣ .

الممارسات اللامهنية واللاأخلاقية، التي تنتهجها بعض وسائل الإعلام، وأنه تم افتتاح ورشة عمل نظمتها النقابة بالتعاون مع الاتحاد الدولي للصحفيين، وقالت ممثلة الاتحاد الدولي للصحفيين (سارة بوشتو) : " إن الورشة التي تستمر مدة يومين تتضمن تدريبًا للصحافيين في موضوعات محددة، مثل تغطية الانتخابات، وموضوع الفساد والصحافة الاستقصائية "، وتجدر الإشارة إلى أن فكرة كشف قضايا الفساد، من خلال الصحافة الاستقصائية أشارت إليها وزارة التنمية الإدارية المصرية لتسجل السبق فيها، كما هو مشار إليه في الفقرة الأولى أعلاه .

ونذكّر أن أول من ابتكروا صحافة التحقيقات في العالم، هما الصحفي الأمريكي (Lincolen Steffen)، والأستاذ الجامعي (Henrry J. Ford) في عام ١٩٠٢، بعد قيامهم بإجراء تحقيق صحفي عن انتشار الفساد في ست مدن أمريكية، وفي عام ١٩٠٤ نشر (Lincolen Steffen) كتابًا يحتوي التحقيقات الصحفية، التي أجراها باسم " عار المدن " (The Shame of Cities)، الذي أثار اهتمامًا واسعًا على الصعيد الأمريكي [١].

ونادى البعض قبل حوالي أربعة عقود بأنه يجب على أجهزة الإعلام في الدول أن تتوخى الصالح العام في تقصي الحقائق، أثنا التحقيق في الجرائم المختلفة، واعتماد الدقة في مصادرها الرسمية قبل نشر الأخبار والإيحاءات، التي قد تسيء إلى القيادات الإدارية بدون وجه حق، من خلال الاعتماد على الشائعات أو التشكيكات، أو الغمز بألوان السخرية والفكاهة، أو يكون بعض الصحفيين (من ذوي الهمزة واللمزة)، وأن تعمل وسائل الإعلام على الاهتمام بخلق الوعي لدى الجماهير (خاصة بقضايا الفساد المختلفة)، وإبراز الأعمال الناجحة في مجالات القيادة الإدارية دون التركيز على الأشخاص، حتى يكون ذلك حافزًا على بذل مزيد من الجهود للابتكار في مجالات أعمالهم المتعددة [٢].

---

[١] بير لاكوم، ترجمة : سوزان خليل، الفساد، عين للدراسات والبحوث الإنسانية والاجتماعية، مصر، ٢٠٠٣، ص ٩١ .

[٢] د. حسن توفيق، المشاركة في دراسة وبحث القرار والوصول إلى الحلول البديلة، أثر العوامل الداخلية والخارجية في اختيار أنسب الحلول، مؤتمر القادة الإداريين، الدورة السادسة، الفترة من ١٩٦٧/٩/٩ – ١٩٦٧/١٠/٥ .

الفرع الرابع

تفعيل الحكومة الأردنية لدور وسائل الإعلام

أشار جلالة الملك إلى الصحافة والإعلام في خطاب العرش السامي بقوله : " أما حرية الصحافة والإعلام؛ فإننا نؤكد من هنا – من بيت الديمقراطية – التزامنا بصونها وحمايتها، لتكون عين الرقيب، الكاشفة للحقيقية على أسس مهنية وموضوعية، وبروح الحرية المسئولة، على أن تكون أردنية الانتماء وطنية الأهداف والرسالة، وقد كفل الدستور حرية الرأي والتعبير، ومن غير المقبول أن يسجن الصحفي بسبب خلاف في الرأي على قضية عامة، مادام هذا الرأي لا يشكل اعتداء على حقوق الناس، أو حرياتهم أو أعراضهم أو كرامتهم " [١].

وقد اهتم المشرع الدستوري الأردني بدور الصحافة في هذا الصدد؛ حيث نصّ في المادة (١٥) من الدستور الأردني على ما يلي [٢]:

١ – تكفل الدولة حرية الرأي، ولكل أردني أن يعرب بحرية عن رأيه بالقول والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير بشرط ألا يتجاوز حدود القانون .

٢ – الصحافة والطباعة حرتان ضمن حدود القانون .

٣ – لا يجوز تعطيل الصحف ولا إلغاء امتيازها، إلا وفق أحكام القانون .

٤ – يجوز في حالة إعلان الأحكام العرفية أو الطوارئ أن يفرض القانون على الصحف والنشرات والمؤلفات والإذاعة رقابة محدودة في الأمور التي تتصل بالسلامة العامة وأغراض الدفاع الوطني .

٥ – ينظم القانون أسلوب المراقبة على موارد الصحف .

ويجوز استثناء أن تفرض على الصحف رقابة محدودة في الأمور التي تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القومي ... في حالة الطوارئ أو زمن الحرب، وتعتبر الرقابة

---

[١] خطاب جلالة الملك في افتتاح الدورة العادية الأولى لمجلس الأمة الأردني الخامس عشر، الموافق ٢٠٠٧/١٢/٢ .

[٢] دستور المملكة الأردنية الهاشمية، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد (١٠٩٣)، بتاريخ ١٩٥٢/١/٨ .

محظورة في غير هذه الأوقات مطلقًا [1]، ويميل الباحث إلى تأييد الرقابة المحدودة على الصحف، لما فيها من ضمانات مختلفة ضد بعض وسائل الإعلام والصحافة، التي تخدم أجندات غير وطنية، وعالج الدستور الأردني الرقابة المحدودة في المادة (١٥)، أسوة بالدستور المصري في المادة (٢٠٨) .

ونص قانون المطبوعات والنشر رقم (١٠) لعام ١٩٩٣ قي الفقرة الأولى من المادة التاسعة، على أن على الصحفي أن يحترم حقوق الأفراد وحرياتهم الدستورية، وعدم المساس بحرمة حياتهم الخاصة، وقد فرض قانون نقابة الصحفيين لسنة ١٩٨٣، بأن على الصحفي أن يتقيد بأخلاق المهنة وآدابها، وأن يحافظ على سرية مصادر معلوماته، وأن يلتزم بالتحقق من صحة المعلومات والأخبار قبل نشرها، وإذا قصر في أداء واجباته المهنية، أو تصرف بعمل ينال من شرف المهنة يعرض نفسه لعقوبة التنبيه، أو التوبيخ أو المنع من ممارسة المهنة لمدة لا تزيد عن ثلاث سنوات، أو شطب اسمه من السجل، وإن قيمة حرية الصحافة والإعلام تكمن في تحويل الصراع من مستوى العنف إلى الحوار والمناقشة [2].

وأشار رئيس هيئة مكافحة الفساد الأردني إلى مدى اعتماد الهيئة على وسائل الإعلام في التحري عن قضايا الفساد، ويعتبر من المصادر المهمة للدائرة وسائل الإعلام المرئية، والمسموعة من حوارية مختلفة والمكتوبة في الصحف اليومية والأسبوعية والشهرية والمواقع الالكترونية المتعددة، على أن تتوخى وسائل الإعلام الحقيقة والموضوعية، والبعد عن الإثارة والتهويل بدون دليل ملموس، وألا تعمد إلى الإساءة إلى أي شخص بدون دليل مادي ملموس أو بينات واضحة، ومن حق الصحفي الحصول على المعلومات، والتظلم عند عدم تعاون المسئولين معه، ويجب إفساح المجال أمام الإعلام من أجل توعية الرأي العام على أوسع

---

[1] د. منير عبد المجيد، أصول الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠١، ص ٢٢٤ .

[2] د. أمين العضايلة، الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته، دار رند للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠١، ص ٦٢ – ٦٥ .

نطاق ممكن، وأن يعتبر العمل في مجال مكافحة الفساد مسألة إعلامية مهمة، وليس سرًا من ألأسرار المغلقة، وبذلك سيكون الإعلام وسيلة وقائية فعّالة ورادعة [١].

وعلى خلاف ذلك ذهب قانون هيئة مكافحة الفساد في المادة (٢١) إلى أنه : " تعتبر المعلومات والبيانات والوثائق ونسخها، التي ترد للهيئة أو يطلع عليها أي من العاملين فيها بحكم وظائفهم سرية، وألا تفشى أو تبرز أو يسمح للغير بالاطلاع عليها، إلا وفقًا لأحكام القانون " [٢].

وفي كتاب التكليف السامي لدولة رئيس الوزراء سمير الرفاعي، بتشكيل الحكومة قال جلالة الملك عبد الله الثاني : " ... ويتطلب نجاح هذا البرنامج اتخاذ جميع الخطوات اللازمة لضمان حرية التعبير وفسح المجال، أما الإعلام المهني الحر المستقل لممارسة دوره كركيزة أساسية في مسيرة التنمية الوطنية "، وعلى ذلك فلا بد من إجراء التعديلات التشريعية اللازمة، وتبني السياسات الكفيلة بإيجاد البيئة المناسبة لتطوير صناعة الإعلام المحترف، وضمان حق وسائل الإعلام في الوصول إلى المعلومة، والتعامل معها من دون أي قيود أو عوائق، ويجب أيضًا تعديل القوانين وتحديثها لحماية المجتمع من الممارسات اللامهنيه واللاأخلاقية التي تقوم بها بعض وسائل الإعلام [٣].

مجمل القول [٤]:

تعتبر حرية وسائل الإعلام من الوسائل الفاعلة والقائمة على تعزيز الديمقراطية وتفعيل مبدأ المساءلة، وضمنت وثيقة " مسيرة التطوير والتحديث والإصلاح "، التي اعتمدتها القمة العربية (١٦)، المنعقدة في تونس ٢٠٠٤، احترام حقوق الإنسان، وحرية التعبير؛ حيث أعلن القادة العرب تصميمهم على " تعميق أسس الديمقراطية والشورى، وتوسيع المشاركة في

---

[١] د. أحمد رشيد، الفساد الإداري، مرجع سابق، ص ٥٨ .

[٢] قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦، المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية، العدد (٤٧٩٤)، ص ٤٥٣٤ .

[٣] جريدة الدستور الأردنية، كتاب التكليف السامي لدولة رئيس الوزراء سمير الرفاعي بتشكيل الحكومة، العدد (١٥٢٣٢)، عمان، السنة الثانية والأربعون، ٢٠٠٩/١٢/١٠، ص ٦ .

[٤] سليم الحص وآخرون، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد- بحوث ومناقشات الندوة، التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، الدار العربية للعلوم، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٥١، ١٠٩، ١٣٨، ١٨١ .

المجال السياسي، والشأن العام وفي صنع القرار في إطار سيادة القـانون وتحقيـق العدالـة والمساواة بين المواطنين واحترام حقوق الإنسان وحرية التعبير ... "، وتعتبر الصحافة الحرة من الجهات المطالبة بالإصلاح الإداري، وتعتبر وسائل الإعلام من القوى بالغة الأهمية ضمن المجتمع المدني وسيلة أساسية للتعبير والكشف عن الممارسات الفاسدة، ولكن قد يكون الإعلام ضحية عندما يصبح أداة للتظليل الإعلامي والترويج لنفوذ الفاسـدين، أو أصـبحت الأقـلام مأجورة والصحف تدار بأموال أجنبية، ولا يمنع ذلك الدولة من دعم حرية الصحافة، ضـمن برامج الإصلاحات والهادفة لمكافحة الفساد، ومن الإصلاحات الملموسة الخاصـة بالشـفافية والمساءلة :

١. ضمان حرية الإعلام بما في النت (المواقع الالكترونية) .
٢. التطبيق الفعّال للقوانين المتعلقة بحرية تداول المعلومات، وتسـهيل وصـول الجميـع للمعلومات التي تملكها الدولة .

وذكر الدكتور/ **صباح ياسين** معاون مدير عام مركز دراسات الوحدة العربية، أن أجمـل مواثيق الشرف الصحفية الموجودة في العالم مكتوبة في عالمنا العربي، والتي تقول أن مهنـة الإعلام هي مهنة الدفاع عن الحقوق والشرف، (ويرى الباحث غيرها من المبادئ الرنانـة)، ولكن أكثر الاختراقات لقيم المجتمع للأسف تمارس في المجتمع العربي .

ويجب على أجهزة الإعلام في الدول العربية توخي الصالح العام في تقصي الحقائق بدقة من مصادرها الرسمية قبل نشر الأخبار، وعدم اللجوء إلى الإيحاءات المسـيئة إلـى الإدارات والمؤسسات العامة بدون وجه حق، أو الاعتماد على معلومات غير رسمية أو الاسـتناد إلـى الشائعات أو التشكيكات أو الغمز واللمز بألوان السخرية والفكاهة، وأن تعمل على خلق الوعي بالإجراءات الإدارية العامة والخاصة لدى المواطنين، وإبراز الأعمال الناجحـة لـلإدارة دون التركيز على الأشخاص، وألا يعتمد الإعلام الحزبي على قلب وعكـس وتشـويه الحقـائق، وتشويه كل إجراءات الإدارات العامة للتصحيح واتهامها بالخضوع للأجندات الدولية دائمًا .

المبحث الثاني
آثار الفساد الإداري

تمهيد وتقسيم :

يتضح من خلال الدراسة أن أهم الملامح الرئيسة للآثار الناتجة عن الفساد الإداري، تتمثل في الاعتداء على المال العام، وفقدان ثقة المواطن في الحكومة وأجهزة الدولة، وضعف هيبة القانون، والإخلال بمبدأ المساواة والعدالة الاجتماعية، واتساع الفوارق الطبقية بين أفراد المجتمع، وعرقلة جهود الدولة في تحقيق التنمية والاستثمار، وأرى أن الفساد يؤدي إلى ضعف برامج الإصلاح في الدولة؛ لأنها مرتبطة بعدة عوامل؛ منها مدى كفاءة وفاعلية الأداء الحكومي، ودور المشاركة الشعبية في صنع القرارات الإدارية، وصياغة أهداف الإصلاح النابعة من رحم الشعب ومعاناته؛ فالإصلاح والفساد متضادان ومختلفان لا يجتمعان، ويجب أن ينصب الإصلاح على معالجة الاختلالات الهيكلية الجزئية والكلية، من خلال عملية متواصلة ومستمرة وحازمة، حتى لا يتحول الفساد في الأردن من حالة فردية شاذة إلى ظاهرة عامة تصبح عِصية على الحل لتضارب مصالح المنفذين، والإصلاح يقتضي تغيير البيئة أو المستنقع، الذي يترعرع فيه الفساد من خلال الحكم الرشيد والمساءلة والشفافية وتنفيذ حكم القانون بفعالية، وفي الواقع فإن اعتماد مسالك تنطوي تحت مفهوم الفساد لتجاوز الهياكل القديمة، وتحقيق مصالح ذاتية على حساب أهداف ومصالح الجهاز الإداري المعني، ومن الملاحظ أن مثل هذه الحالات موجودة ومعمول بها في كثير من الدول النامية والدول المتقدمة معًا، وترجع ظاهرة الفساد الإداري إلى وجود فجوة بين القيم الحضرية للمجتمع من جهة وبين قيم وقواعد العمل الرسمية المعتمدة في أجهزة الدولة الإدارية من جهة أخرى، وعلى خلاف ذلك؛ فكلما اتسمت البيئة الإدارية بدرجة عالية من الوعي والثقافة، كلما كانت أكثر حصانة ومنعه، وبعيدًا عن آثار الفساد السياسي أو الاقتصادي، سوف أبحث آثار الفساد الإداري والاجتماعي وفق مطلبين؛ هما :

المطلب الأول : آثار الاختلالات الهيكلية والقانونية في القطاع الإداري .

المطلب الثاني : آثار الفساد الإداري في الحياة الاجتماعية .

المطلب الأول

آثار الاختلالات الهيكلية والقانونية

في القطاع الإداري

إن آثار الاختلالات الهيكلية، سواء كانت جزئية أو كلية نتيجة وجود هياكل إدارية قديمة لأجهزة الدولة لا تتوازن أو تتناسب مع قيم وطموحات الأفراد، ولا تستجيب لمطالبهم واحتياجاتهم، وهذا من شأنه أن يخلق حاله من عدم التوافق بين الجهاز الإداري والأفراد، مما يجعلهم يلجأون إلى اعتماد مسالك أخرى، تنطوي تحت مفهوم الفساد لتجاوز الهياكل القديمة، وتحقيق مصالح ذاتية على حساب أهداف ومصالح الجهاز الإداري المعني، وسيتم بحث هذا المطلب ضمن الفروع التالية :

الفرع الأول

الاعتداء على المال العام

لا يجوز الاجتراء على المال العام أو التفريط فيه؛ لأن المال العام هو ملك للشعب، ولا يحق لأي كائن مهما ارتفع قدره، أو علت رتبته أن يتصرف فيها تحقيقًا لمصالحه الخاصة، بل هو مخصص للمصلحة العامة فقط، ولنا من أخلاق الخلفاء الراشدين والسلف الصالح الدروس والعبر، روي أن مَعِدة أمير المؤمنين عمر بن الخطاب ﷺ أصيبت بعلّة، فوصفوا له العسل اليماني؛ فلما لم يعثر عليه في أسواق المدينة المنورة، أخبروا أمير المؤمنين أن هناك شيئًا منه في بيت مال المسلمين؛ فانتفض الفاروق ﷺ وصاح بهم قائلًا : " ما أصبركم على النار، والله إن كنت فاعلًا فعليَّ أن أرسل في المدائن والأمصار من يستأذن كل مسلم ومسلمة، ليسمحوا لعمر أن يأخذ شربة من ذاك العسل "، كما أن الخليفة الراشد الخامس عمر بن عبد العزيز، كان إذا ما دلف عليه نفر من الناس في الليل، سألهم عن مسألتهم قبل أن يجلسوا إليه؛ فإن كان ما جاءوا به أمرًا عامًّا أوقد سراج الدولة، وإن كان غرضهم خاصًّا أوقد سراج بيته .

وغالبًا ما يقوم الموظفون والمسئولون الحكوميون الفاسدون بالاعتداء على المال العام، مثل سحب القروض من البنوك المملوكة للدولة، وتسهيل حصول رجال الأعمال من القطاع

الخاص على القروض بفوائد منخفضة، وبدون ضمانات مقابل رشوة من سهل لهم تلك القروض .

وعلى خلاف ذلك فإن رفع المستوى المعيشي للموظفين الحكوميين، يفسح المجال لمحاسبية الموظفين ذوي السلوك الفاسد ومكافئة الموظفين ذوي الكفاءات، الذين يتمتعون بحس عالٍ من المسئولية والجدية في العمل، مما يعني في النهاية زيادة درجة الحصانة ضد الفساد والمفسدين [١].

يقصد بالمال العام حسب نص المادة (١١٩) من قانون العقوبات المصري رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧ وتعديلاته ما يكون كله أو بعضه مملوكًا لإحدى الجهات الآتية أو خاضعًا لإشرافها أو إدارتها، وهي الدولة ووحداتها الإدارية والهيئات والمؤسسات العامة، ووحدات القطاع العام، والنقابات والاتحادات، والمؤسسات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام، والجمعيات التعاونية، وتشمل عبارة الأموال العامة حسب نص المادة (٢) قانون الجرائم الاقتصادية الأردني رقم (١١) لسنة ١٩٩٣ " هو كل مال يكون مملوكًا أو خاضعًا لإدارة أي جهة من الجهات التالية أو لإشرافها، الوزارات والدوائر والمؤسسات الرسمية العامة ومجلسًا الأعيان والنواب والبلديات والمجالس القروية، ومجالس الخدمات المشتركة والنقابات والاتحادات والجمعيات، والنوادي والبنوك والشركات المساهمة العامة، ومؤسسات الإقراض المتخصصة، وأي جهة ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة "، والمال إما أن تكون له قيمة مادية أو قيمة اعتبارية، كبيرة أم ضئيلة، ويستوي أن يكون المال عامًّا أو خاصًّا [٢].

ويؤدي إهدار المال العام إلى أن تستأثر أقلية معينة بكافة الامتيازات المقرونة بالمال الحرام، وعجز الغالبية عن إشباع احتياجاتها الضرورية الأساسية بالطرق المشروعة، ويتخذ إهدار المال العام أشكالًا وألوانًا متعددة، ويؤدي إلى إنفاق أموال كثيرة في غير موضعها، وقد تستخدم عناصر الإنتاج في مكان عام لمصالح خاصة لأشخاص بعينهم، ولا ننكر دور التسيب والإهمال في هدر المال العام في كثير من الأحيان، ولأن ظاهرة الفساد عملية مركبة يصعب

---

[١] د. محمود عبد الفضيل، الفساد وتداعياته في الوطن العربي، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد (٢٤٣)، أيار/مايو ١٩٩٩، ص ٩ .

[٢] محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، مرجع سابق، ص ٩٨ .

فيها فصل العوامل المؤدية إلى الفساد والآثار الناتج عنها مثل إهدار المال العـــام، ولا يمكـــن إنكار أن عملية الخصخصة، التي تمر بها دول العالم، شهدت أشكالًا متنوعة لا حصر لها مـــن إهدار المال العام، وتسريبه إلى بعض جيوب كبار الموظفين وغيرهم من الوسطاء والعمـــلاء، وذكر عادل حسين في صحيفة الشعب في ١٩٩٧/٨/٨ صفحة (٥) " ببساطة إننا لســـنا ضـــد مبدأ الخصخصة، بل نحن معه، ولكن ما يجري عندنا ليس عملية مقننة نعرف المسئولين عنها ونعرف كيف نحاسبهم إن قصروا أو انحرفوًا، أمر عجيب أن يجري التصرف في أموال الأمة بلا رقيب أو حسيب " [١].

وإن وصول المنحرفين إلى مواقع القيادة والمسئولية، يؤدي إلى إهدار كبير فـــي المـــال العام، وإن السرقات التي يقوم بها صغار الموظفين لا تؤثر على الاقتصـــاد الـــوطني بـــنفس الدرجة، التي يحدثها انحراف المسئول الكبير المؤدي إلى إهدار المال العـــام، وإن انحـــراف المواطن الذي يستولي على بعض النقود يثير الإحساس بالسخط والغضب؛ لأنه حصل على ما ليس من حقه [٢].

ويؤثر الفساد على معدل نمو الدخل القومي لتراجع معدلات الادخـــار والاســـتثمار، ممـــا يعني زيادة العجز في ميزان المدفوعات وحدوث زيادة في المديونية، وانخفاض في تحصيلات الجمارك والضرائب، نتيجة لتهرّب البعض من قبل المسئولين لعدم دفـــع الضـــرائب للدولـــة، وإنما الاكتفاء بالرشاوى لجيوب الموظفين الخاصة حاجبينها عن المنفعة العامة [٣].

فلذلك لا يجوز استعمال المال العام في غير الغرض الذي خصص من أجله، وألا يقتصر هذا الاستعمال على بعض الأفراد دون غيرهم، مما يعني حرمان بقية الأفراد من الانتفاع مـــن المال العام [٤].

---

[١] د. حنان سالم، الصحافة المصرية وقضايا الفساد، دار مصر المحروسة، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٨٣.

[٢] مدحت زاهد، صحيفة الأهالي، مصر، بتاريخ ١٩٩٨/١٢/٩، ص ٥ .

[٣] د. حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد، مرجع سابق، ص ٧٩ – ٨٢ .

[٤] د. عادل أبو الخير، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٢٧٠ .

الفرع الثاني

ضعف تنفيذ القانون

تبين من خلال البحث الميداني وجود العديد من القضايا الموقوفة في انتظار مستندات خاصة من الدوائر الرسمية لعدم تعاون الدوائر الحكومية، وذلك يؤدي إلى تأخير البت في الكثير من القضايا المنظورة أمام المحاكم، بالإضافة إلى قلّة الوعي القانوني لدى المواطنين، ومن أبرز المؤثرات والتحديات في عمل المحاكم، هو تنقل القضاة بدون تنسيق مسبق مع رئيس المحكمة، وإن سلطات تأديب الموظفين من قبل رئيس المحكمة على موظفيه منقوصة، وعدم وجود استقلال مالي وإداري، لذلك يجب على المحاكم أن تؤدي واجبها الدستوري في تطبيق القوانين بعدل ومساواة على الجميع؛ لأن سيادة القانون لا يجوز تجاوزها بأية حال .

ويقول المثل العربي : " وفّر العصا تفسد الولد "، وهذا المثل ورد في سفر الأمثال من العهد القديم " من منع عصاه مقت ابنه، ومن أحبه طلب له التأديب " [١].

وإن ضعف واهتزاز هيبة القانون من النتائج الأساسية للفساد، وتضرب قاعدة المساواة ذات الأسس الديمقراطية، مما يعني انتشار الجريمة [٢]، ووجود أنواع جديدة من الجرائم، التي تكون دخيلة على المجتمع .

ويرى كيمبرلي أن اليوت أن الفساد قد يحل في البلاد، التي يكون حكم القانون فيها ضعيفاً، محل أشكال أخرى من إنفاذ التعاقدات، ويشير إلى أن رأس المال الصيني المقيم في الخارج أقل حساسية إزاء الفساد، وربما يرجع ذلك إلى أن هؤلاء المستثمرين أقدر على استخدام صلاتهم الشخصية للاستعاضة عن حكم القانون [٣].

لذلك يشكك الفساد في فعالية القانون والثقة والأمانة وتهديد المصلحة العامة، مما يؤدي إلى ترسيخ مجموعة من السلوكيات السلبية [٤].

---

[١] الكتاب المقدس، سفر الأمثال، الإصحاح الثالث عشر، الآية (٢٤) .

[٢] رؤى مصرية لقضايا الفساد، مرجع سابق، ص ٥٩ .

[٣] كيمبرلي أن اليوت، الفساد والاقتصاد العالمي، مرجع سابق، ص ٢٦٣ .

[٤] هدى متكيس، الشروط السياسية للتنمية، خبرة دول الجنوب، ورقة ندوة إلى ندوة الفساد والتنمية، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٥٦ .

إن الملاحقات القضائية سرعان ما تبدو محدودة عندما تصطدم بمشـــاكل الإثبـــات بـــدليل مادي وتحديد المسئولية، وعلى ذلك فإن القانون يترجم تدرج المصالح والقيم الاجتماعية، التي تعتبر جديرة بحماية خاصة في زمان ومكان معينين، ويضع قواعد للتمييز بين الفساد الواقـــع تحت طائلة القانون، وشراء الذمم أو بين المحســـوبية والتبعيـــة الانتخابيـــة، وإن مفهـــوم " لا شرعية للقانون " لوصف التصرفات الانتهاكية للطبقة البرجوازية في القرن التاسع عشر، التي كانت تحتال على القوانين الخاصة، والدفاع عن مصالح خاصة تحت ستار أنشطة عامة، وإن هذه الفئة من الأعمال الانتهاكية، التي تثير جدلًا يكتنف الغموض تكييفها القانوني [١].

وإن عدم وجود قوانين رادعة لجرائم الفساد، من خلال التنفيذ الفعال وفرض الجـــزاءات لكل من يخالفها، يضعف هيبة القانون، وكثيرًا ما تكون هذه القوانين موجـــودة مـــن الناحيـــة الشكلية، إلا أنه من الناحية الفعلية لا تطال شاغلي المناصب العامة العليا، أثناء تـــورطهم فـــي الفساد [٢]، مثل وجود محاكم خاصة لمحاكمة الوزراء في الأردن خارجة على نظام الاستقلال القضائي، ولا تخضع للسلطة القضائية، وإن الضمانة لاستمرار الأمن والاستقرار والتنمية تتم بسيادة القانون؛ لأنه يحمى الحقوق والحريات ويحقق العدالة والمساواة وتعزيز الحريات، لذلك يجب أن تلتزم الإدارة باحترام النص الدستوري، القانون العادي، والقواعد النظاميـــة العامـــة والقواعد العرفية الإدارية، والمبادئ العامة للقانون، وإن تعاقب التشريعات وكثرة تعـــديلاتها، يؤدي إلى ارتكاب المخالفات من قبل القطاع الإداري العام والخاص عن عمد أو غير عمد .

" إن البلدان التي تحارب الفساد وتحسن سيادة القانون فيها، يمكن أن يزيد دخلها القـــومي بنسبة ٤٠٠%، ومع الاعتراف مبدئيًّا بأن أي ترسانة تشريعية مهما بدت مدججة بالعقوبات لن تضمن وحدها نجاح عملية مكافحة الفساد، ما لم يقترن ذلك باستراتيجية شاملة متعددة المحاور

---

[١] بير لاكوم، ترجمة : سوزان خليل، الفساد، عين للدراسات والبحوث والإنسانية والاجتماعيـــة، مصـــر، ٢٠٠٣، ص ١٨ – ٢٨ .

[٢] جلال معوض، الفساد السياسي في الدول النامية، مجلة دراسات عربيـــة، العـــدد (٤)، مصـــر، ١٩٨٧، ص ١٦ .

في جميع المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وحتى الثقافية والتربوية والدينية؛ فــإن منظومتنا القانونية تحتاج إلى ما يمكن أن نسميه بالتشريعات الذكية " (١).

وكتب عصام قضماني ٢٠٠٩/٢/١٧ منبر الرأي، جريدة الرأي الأردنيــة أمــام تزايــد الجرائم المستحدثة أو الجديدة، هي جرائم الاحتيال الالكتروني، أنها قد وجدت لها طريقًا نافــذًا في الأردن مع الانتشار السريع للتكنولوجيا، مستفيدة من ثغرات قانونية لم تواكبهــا؛ فضــغطة زر كفيلة بتحويل ملايين الدنانير من حساب لآخر في ثوان معــدودة، ودون إدراك أن عمليــة احتيال قد تمت، والتشريعات ما تزال منقوصة؛ فالعقوبات لردعها غير منصوص عليهــا فــي قانون العقوبات الأردني، الذي يستوجب تعديل أو إصدار قانون خاص بها؛ فما تزال المحــاكم تستند في أصول المحاكمات فيها على نصوص، ربما تكون ضعيفة تضمنتها قوانين المعاملات الالكترونية والاتصالات، وفي ٢٠٠٩/٢/١٦ عقد في عمان الملتقى الأردني الأول للتشريعات الالكترونية، ويعتبر فرصة لإطلاع الرأي العام على مدى الحاجة لتشريعات متطورة في هــذا المجال، لكنه كذلك وسيلة ضغط للإسراع في سد ثغرات القانون، والجرائم الالكترونية تتعــدد في تزوير بطاقات الائتمان واختراق بيانات المصارف والتقليد، وكلها وقعت في الأردن؛ فهي ضريبة تدفع كثمن للتقدم التكنولوجي، ولكن لكل داء دواء (٢).

ويرتكب الفساد لوجود ثغرات في القانون أو في إجراءات العمــل البيروقراطيــة، التــي يستغلها البعض وتؤدي إلى الفساد، ومن أهم الثغرات القانونية ما يلي (٣):

أ. استمرار سريان القوانين والأنظمة والتعليمات بالرغم من تخلفها .

ب. تطوير القوانين القديمة بطريقة لا تتناسب مع العصر وتبقى ناقصة .

ج. صدور قوانين وأنظمة يصعب على الموطنين فهمها .

---

(١) مقال : الجرائم الذكية تحتاج إلى تشريعات ذكية، بقلم : د. سليمان عبد المنعم، مجلة كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد (٤٤٦٧٦) ، السنة ١٣٣، ٣ من ربيع الآخر ١٤٣٠هـ، ٣٠ مارس ٢٠٠٩ .

©AlexLaw2008-2009www@alexlaw.edu

(٢) http://www.mopsd.gov.jo/arabic/pages.php?menu_id=&local_type=1&local_id=208&local_details=1&local_details1=&localsite_branchname=psda

(٣) د. أحمد رشيد، الفساد الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧ .

د. صدور قوانين وأنظمة يصعب على الموظفين تنفيذها .

هـ. وجود ثغرات ينفذ من خلالها المجرمين .

و. تأخر صدور اللوائح والقرارات التنفيذية لبعض القوانين .

ز. كثرة الزحام في إصدار القوانين والأنظمة .

ح. تعدد جهات الفتوى وتضاربها .

ط. الاختلاف في تطبيق القانون الواحد من جهة لأخرى .

ويرى البعض أن من الضروري الأخذ بعين الاعتبار الأسباب الجذرية للفساد، وإن المزيد من القوانين والأنظمة، قد تساعد على تخفيض الفساد من ناحية، واكتشف بعض الخبراء الآخرين أن قوانين وأنظمة ولوائح الفساد تعتبر أداة فعالة في يد المفسدين من ناحية أخرى؛ فالقوانين الجديدة للفساد ليست جيدة أو سيئة بطبيعتها، ويمكن أن تخلق أو تقلل الرشوة، وقد تعيق المساءلة أو تذلل الصعاب أمامها [1].

ويرى الباحث أن المملكة الأردنية الهاشمية بحاجة ماسة إلى مراجعة شاملة لتحديث وتطوير القوانين والأحكام ذات العلاقة بمكافحة الفساد الإداري في القطاعات المختلفة، وليس مجرد إجراء الدراسات والنظريات ووضعها بعد فترة وجيزة طي النسيان، وأن تتناسب مع المتغيرات الحديثة، وأن يتواكب الجهاز القضائي مع العصر التكنولوجي؛ فبالرغم من الحوسبة في الجهاز القضائي، إلا أن الكثير من القضاة لا يتقنوا التعامل مع التقنيات الحديثة، ولكن تعتبر المراجعة الشاملة للقوانين والأنظمة واللوائح، كل ذلك من شأنه أن يجعل المنظومة القانونية والإجرائية لمكافحة الفساد قد تكون شبه كاملة، ولأن الفساد متلون ومتجدد ومتغير ويتطلب المواكبة التشريعية باستمرار، وكل ذلك في نهاية المطاف يؤدي إلى إثراء الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، مما يؤدي إلى زيادة الثقة العامة بنزاهة الحكومة، ووجود إرادة سياسية في الأردن لمكافحة الفساد، ولكي تتحول الوسيلة التشريعية إلى أداة فعّالة لمكافحة الفساد، ينبغي أن تصدر الحكومات القرارات والتوجيهات اللازمة، لتحويل مقترحات التطوير التشريعي إلى واقع عملي يشعر به الأمي والمتعلم في المجتمع، من خلال تبسيط الإجراءات، التي تعطي حلولًا واضحة للمواطنين .

---

[1] روبرت كليتجارد، السيطرة على الفساد، مرجع سابق، ص ١٢٣ .

وعلينا أن نستفيد مـــن المثـــل الإنجليـــزي المشـــهور (Absolute Power Corrupts Absolutely)، ويعني السلطة المطلقة تفسد بصورة مطلقة [١].

الفرع الثالث

ضعف تحقيق برامج التنمية والإصلاح والاستثمار في الدولة

إن انتشار الفساد في إدارات الدولة، يؤدي إلى كوارث ماليـــة وإداريـــة واقتصـــادية؛ لأن أموال الفساد تنزح من الداخل للخارج لكي تبتعد عن الرقابة، مما يؤدي إلـــى ضـــعف طاقـــة الدولة في الاستثمار والتقدم والتنمية، ويعيق التنمية عدم وضوح النظـــام الضـــريبي ووجـــود تناقضات كبيرة، مثل ارتفاعها على بعض الشرائح ووجـــود صـــلاحيات كبيـــرة للمـــوظفين والمقدرين في الجمارك، ولا يمكن استئنافها [٢].

والفساد بصورة عامة يضر بالتنمية الإدارية والاقتصادية والتنظيميـــة، خاصـــة إذا كـــان الموظفون الرسميون والمواطنون يبددون طاقاتهم في السعي وراء الأجرة الفاسدة والرشاوى، ويعيق الفساد الاستثمار الأجنبي، والمســـاعدات الأجنبيـــة لوجـــود المغـــامرين والمنبـــوذين والفاسدين، وإن المعونات الأجنبية ستنضب؛ لأنها ستصب في حفرة لا قاع لهـــا، ولا تـــذهب لمستحقيها من المعوزين الفقراء، مما يؤدي إلى إهمال الأولويات الإنمائية لمشـــاريع التنميـــة والاستثمارات، وتحويل الاستفادة من مشاريع التنمية العامة إلى استفادة خاصة محصورة تعمل على زيادة عرقلة التنمية في الدولة [٣].

إن الفساد يقتل حيوية الأمة واقتصادها، وعصابات الفساد من بعـــض كبـــار المســـئولين، وبعض أبنائهم يعتبروا من أخطر الأسباب لضرب الصناعة والتصدير والاســـتثمار ....، وإن

---

[١] الفكر القانوني، مجلة المحامي الفقهية والتشريعية والقضائية، العدد الأول، السنة الأولى، مـــارس ١٩٩٦ ص ٣ .

[٢] رؤى مصرية لقضايا الفساد، مرجع سابق، ص ٥٩ .

[٣] كيمبرلي أن اليوت، الفساد والاقتصاد العالمي، مرجع سابق، ص ٧٥، ١٨٧ .

هيمنة الفساد على العمل الاقتصادي، تعني شيئًا واحدًا أن البقاء والصعود للأفسد وللأقل كفاءة، وليس البقاء والصعود للأصلح [١].

وإن التنمية التي عرفتها الدول العربية كرست نوعًا من التنمية مشوه السمعة، مثل تنمية الفوارق بين المدينة والريف، والأغنياء والفقراء والموقف الحداثي والموقف التراثي، ولذلك سميّت تنمية الفوارق [٢].

باختصار، لا تعتبر بعض الأنشطة مخالفة للقانون في الدول ذات النظام التجاري الحر، التي تحدد أسعارها ضمن إطار السوق الحر [٣]، وذهب "Oster Feld" إلى عدم الاستغناء عن السوق الحرة للتنمية الاقتصادية، وإن التصرفات الفاسدة التي تحرك السوق الحرة هي تصرفات مفيدة، بعكس الإجراءات التي لا تحرك السوق؛ لأنها إجراءات مقيدة للسوق وضارة للسوق [٤].

يرى أنصار المدرسة الوظيفية أن الفساد يمكن أن يكون مفيدًا؛ لأن فيه حماية للنظام السياسي، ليتجنب ويلات الانقلابات والأزمات؛ لأن الفساد يخلق طبقة من المستفيدين تعمل على حماية النظام الفاسد، وبقاء الاستقرار اللازم خاصة في الدول النامية، كما أنه يؤدي إلى رفع كفاءة الأداء، وتبسيط الإجراءات وتيسير المعاملات مع البيروقراطية [٥].

---

[١] مجدي حسين، صحيفة الشعب المصرية، تراجع الصادرات واستشراء الفساد، بتاريخ ١٩٩٧/١١/١٨، ص ٢ .

[٢] محمد الجابري، المشروع النهضوي العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ١٤١ .

[٣] ماجد المنيف، التحليل الاقتصادي للفساد وأثره على الاستثمار والنمو، مجلة بحوث اقتصادية عربية، الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية، العدد (١٢)، القاهرة، ١٩٩٨، ص٤٥ .

[٤] ترجمة : نادر أبو شيخه، تقرير الندوة الإقليمية التي عقدتها دائرة التعاون الفني للتنمية ومركز التنمية الاجتماعية والشئون الإنسانية بالأمم المتحدة في لاهاي، هولندا، ١١-١٥ ديسمبر ١٩٨٥، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، تراجم مختارة رقم ٣٢٩، عمان، ص ٣٠ .

[٥] د. أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة – السياسة العامة والإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٢٣ .

ويؤدي الفساد في النهاية إلى ضعف إمكانات الدولة، وعدم القدرة على الوفاء بالتزاماتها العريضة داخل المجتمع، وخارجيًّا؛ لعدم قدرتها على الوفاء بالتزاماتها الدولية، ومحاربة الفساد من أعظم الأولويات في العمل الداخلي؛ لأنها تعتبر من أكبر معوقات الإصلاح والتنمية، ومن أكبر عوامل الانهيار الاقتصادي، الذي يهدد الدولة، ويؤدي إلى تفاقم الأزمات المتعددة، التي تصيب الوطن والمواطن والمؤسسات جميعًا، ومن أبرز الآثار السلبية المتنوعة للفساد، والمدمرة لحياة كل بلد اقتصاديًّا واجتماعيًّا، ما يلي [1]:

١ – يؤدي الفساد إلى الإضرار بعملية التنمية ...؛ فالفساد هو أحد أشكال سرقة الثروة الاجتماعية؛ لأنه يتسبب في تسرب الأموال العامة بطرق غير مشروعة إلى جيوب مرتكبي الفساد، وتجد هذه الأموال طريقها إلى الخارج بدلًا من توظيفها داخل البلاد .

٢ – يسبب انتشار الفساد إحجام رءوس الأموال الخارجية عن الاستثمار داخل البلد، الذي ينتشر فيه الفساد، ويقلل أو قد يحجب المساعدات والمعونات الدولية عن البلد الموبوء بالفساد .

٣ – يسيء الفساد إلى أهمية العمل كقيمة اقتصادية اجتماعية، نتيجة لتضاؤل مردود العمل على الفرد مقارنة بما يدره النشاط غير القانوني للفرد المنخرط في الفساد .

٤ – الفساد وخاصة الرشاوى، تضيف أعباء على كاهل المقاولين الصغار، وتتسبب في رفع الأسعار من جهة، وفي سوء توزيع الدخل القومي توزيعًا عادلًا بين أفراد المجتمع من جهة أخرى، مما يوسع الهوة بين الفقراء والأغنياء .

٥ – يؤدي الفساد إلى نشوء فئات طفيلية في المجتمع تعيش على الرشوة ونهب المال العام، من خلال مركزها في السلطة، وتثير بتصرفاتها ومستوى معيشتها الباذخ نقمة الطبقات الشعبية الفقيرة، التي بالكاد تؤمن قوت يومها .

---

[1] الدورة التاسعة والأربعون لمجلس للاتحاد البرلماني العربي العقبة، الأردن، ٢٦–٢٧ شباط/فبراير ٢٠٠٧، البند (٤)، مذكرة الأمانة العامة حول " دور البرلمانات العربية في مكافحة الفساد "، (تقرير حول الجهود المبذولة من كل برلمان حول الموضوع) .

http://www.arab-ipu.org/news/news2007/council49/item4.html

٦ – يؤدي الفساد إلى خلخلة في القيم الاجتماعية، وإلى تنامي الشعور بالظلم والاغتراب داخل الوطن، خاصة لدى فئات الشباب .

٧ – وقد يؤدي هذا بالبعض منهم إلى الانزلاق إلى مهاوي الجريمة، كانعكاس لتدهور القيم ورد فعل على تهميشهم والتمييز غير المبرر بين المواطنين، كما يدفع البعض الآخر إلى الهجرة من الوطن، والبحث عن مصدر رزقهم في أحد بلدان الاغتراب .

٨ – يساعد الفساد على ازدياد الهجرة في صفوف أصحاب الكفاءات العلمية، نظرًا لغياب تكافؤ الفرص في تشغيليهم؛ فملء المناصب لا يجري على أساس الكفاءة والنزاهة، وإنما على أساس المحسوبية والمحاباة .

٩ – يتسبب الفساد في ارتفاع معدلات الجريمة في أي مجتمع ينتشر فيه .

١٠ – نظرًا لانعدام الحس الوطني والأخلاقي عند بعض الفاسدين؛ فإنهم ينحدرون في فسادهم إلى مستوى الخيانة الوطنية، وهو ما ينطبق على سرقة الكنوز والآثار الوطنية وبيعها في الخارج .

١١ – يؤدي الفساد إلى ضعف الشعور بالمواطنة، وسيطرة اللامبالاة والإحباط على تصرفات المواطنين، واهتزاز ثقة الناس بالدولة ومؤسساتها، وعدم احترام القوانين واستسهال خرقها .

ولذلك لا عجب أن الفساد يضعف النمو الاقتصادي، ويؤثر على ملامح ومناخ الاستثمار، وزيادة في تكلفة المشاريع المحلية والأجنبية، خاصة عند طلب الرشاوى من أصحاب المشاريع والمستثمرين [١].

---

[١] المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، الفساد وآثاره الاجتماعية والاقتصادية، وسبل مكافحته، سلسلة الخلاصات المركزة، السنة الثانية، الكويت، ص ٣ .

الفرع الرابع

ظهور التلوث البيئي الإداري في القطاع الإداري

استخدم مصطلح التلوث البيئي الإداري لحالة الفوضى والاضطراب، والتقصير والإهمال داخل المؤسسة الواحدة، أو أحد أقسامها أو شعبها أو دوائرها، من خلال وجود موظفين تنقصهم الخبرة والمعرفة والكفاية بأصول الوظيفة؛ فيشيعون التذمر والملل والإحباط، والشكوى بين زملائهم في الوظيفة، ومحاولة غرس الشكوك في أذهان زملائهم في العمل، بأن الدائرة أو المؤسسة لا تقوم بعملها بالشكل الصحيح، وإن الفساد ينخر في بنيتها من رأس الهرم إلى القاعدة، وإن كل قرار يصدر له دوافعه وأسبابه المتصلة بانتشار الفساد، من خلال نسج ما يشاء من القصص والحكايات الهدامة (أسلوب تجيده تمامًا أحزاب المعارضة الإسلامية في الأردن)، ويستمر هذا التلوث البيئي الإداري بالتنقل من مكتب إلى آخر، ومن موظف لآخر على مدار الساعة لخلق حالة من الخلخلة، ودب الشك في نفوس العاملين بالمؤسسات المختلفة، وعند ذلك تتراخى جهود وعزائم العاملين وتضعف هممهم ويتراجع عطائهم وإنتاجهم، ويتكون لديهم اعتقاد لعدم الإخلاص في العمل؛ لأن غيرهم يحصد ثمرة جهودهم وإخلاصهم، خاصةً إذا كانت الواسطة والمحسوبية، والعلاقات الشخصية لها الأولوية على كافة القوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها [1].

وتتمثل الإشكالية الخاصة في أن عدم سلامة الوضع التنظيمي للقطاع الإداري بمختلف أنواعه، تظهر من خلال تنظيم الموظفين، الذين تجمعهم رابطة القرابة أو الصداقة، أو أبناء المنطقة الواحدة أو تكوين الشلة، من خلال اللقاءات الاجتماعية للموظفين المتشابهين في نمط حياتهم المعيشية من متحضرين اجتماعيًّا ومتشددين دينيًا وحزبيًّا، وقد يشمل التنظيم الموظفين المهمشين داخل الإدارة لشعورهم بالظلم، وتكون المظاهرات والاعتصامات من خلالهم، ولا يمنع من وجود نمط لموظفين خاملين متذمرين متشائمين متقاربين سلوكيًّا، وهناك موظفون شاذون عن زملائهم أحيانًا، أو اللجوء للاعتماد على نفوذ النساء في التعيين،

---

[1] د. صلاح جرّار، مقال التلوث البيئي الإداري، الرأي الأردنية، العدد (١٤٢٩٨)، بتاريخ ١٢/٣/ ٢٠٠٩، ص ١٨ .

انظر الموقع الإلكتروني : www.alrai.com.jo

والحصول على المناصب، وللقضاء علـــى ذلـــك يجـــب اعتمـــاد التـــدوير الـــوظيفي (Job rotation)، ونقل الموظفين وتدويرهم كل ستة شهور، كما في المناصب العســـكرية غالبًـــا، ويفضل مدّة سنة للقطاع العام خاصة في لجان العطاءات العامة كافة حتى اللجـــان العســـكرية [١].

الفرع الخامس

إفراغ أسس التعيين من مضامينها نتيجة الخلل والاستثناءات

إن الإسلام يسوى بين الجميع في حق تولي المناصب العامة، ولا يقبل المحاباة ولا يقـــر تمييز فئة على فئة أو طائفة على أخرى، ويعتبر الأصل في تولي الوظـــائف العامـــة شـــرط الكفاءة والمقدرة، وذلك إعمالًا لقول الرسول ﷺ " من استعمل رجلًا في مســـألة، وهـــو يعلـــم بوجود من هو أفضل منه؛ فقد خان الله ورسوله والمؤمنين " .

وعرفت أثينا مبدأ المساواة، وكانت المساواة فيها تعني :

أ. المساواة أمام القانون .

ب. المساواة في الحق في إبداء الرأي وحرية التعبير .

ج. المساواة في الحقوق السياسية .

د. المساواة في تولي الوظائف .

سيتم إيضاح ذلك، من خلال ما يلي :

الخلل في التعيينات :

من خلال تعيين أشخاص لا تتوافر فيهم الكفاءة والجدارة والنزاهة، مثل تعيين أشـــخاص في وظائف الدولة لا يرتقون إلى المستوى المطلوب، خاصة في المؤسسات التي لا تخضع في تعييناتها لنظام الخدمة المدنية، وأبرزها تعيينات رؤساء البلديات والأعضاء لأشخاص، ليكونوا لهم كمراكز للدعاية الانتخابية المقبلة، وهذا ما حـــدث فـــي تعيينـــات ٢٠٠٩/٢٠١٠؛ لأنهـــا

---

[١] د. أنور أحمد رسلان، الحقوق والحريات العامة في عالم متغير، دار النهضة العربية، القـــاهرة، ١٩٩٣، ص ٥٨، ١٩ .

انسلخت عن ديوان الخدمة المدنية بقرار من مجلس الوزراء؛ فالعادة تطلب الوزارات المختلفة من ديوان الخدمة تخصصات معينة ويتم توفرها؛ لأنها تحتفظ بجداول للطلبات ولكافة التخصصات، أما في التعيينات للمؤسسات المستقلة تفاجأ بوجود الموظف على المكتب دون سابق إنذار أو فحص (سبحان الله)، خاصة مع وجود (٥٩) مؤسسة عامة مستقلة في الأردن لا يحكم تعييناتها أي نظام، وتغيب المعايير الموضوعية والمهنية في التوظيف داخل المؤسسات المستقلة، حتى أنها لا تعلن عن الوظائف في الصحف اليومية لجلب من لا تنطبق عليهم شروط الوظيفة لتدني مستواهم التعليمي، أو ذات حُسن وجمال .

الاستثناءات في التعيينات :

وهي الاستثناءات الممنوحة لمجلس الوزراء الأردني في التعيين؛ حيث تمنح الاستثناءات لبعض الوزراء، لتعيين من يريد من أصحاب الخبرة والاختصاص، ولكن في الغالب يكون الهدف محدد ولو تنافس معه من هو أكفأ منه، وتكون هذه التعيينات خارج جدول التشكيلات، وهذه الاستثناءات لا تخضع لأية معايير واضحة وملموسة، ولكن تأتي بحجة الضرورات وكفاءة المعيّن، وبقرار ممن يملك صلاحية التجاوز في التعيين .

المطلب الثاني

آثار الفساد الإداري في الحياة الاجتماعية

بعد الدراسة يتضح أن من آثار الفساد الإداري فقدان ثقة المواطن بأجهزة الدولة، والتأثير على الحياة الديمقراطية وتأخير التنمية السياسية، وإضعاف سيادة القانون، وضعف القيم والأخلاق في المجتمع، وانتشار الجريمة لشعور المواطن بعدم العدالة، وانتشار الحقد والكراهية نتيجة التهميش لبعض الفئات، وسيقوم الباحث بتبيان هذا المطلب ضمن الفروع التالية :

الفرع الأول

فقدان ثقة المواطن في الحكومة وأجهزة الدولة

أن للمفسدين في أجهزة الدولة، والقطاع العام ضـــرر جســـيم علـــى المجتمـــع جميعـــه، ووجودهم يهدد السلام الاجتماعي، ويهدر مبدأ السيادة الشعبية وسيادة القانون، وإن خطر مافيا الفساد أشد على كيان الدولة من الملايين التي ينهبونها سنويًّا، إنهم يلوثـــون ضـــمير النظـــام الحاكم ويسقطون هيبته، ويدفعون اليأس إلى نفوس المواطنين، وبصفة خاصة يدمرون نفـــوس الشباب، ويدفعونه إلى الضياع والجريمة أو إلى الإرهاب، ويحرمه من حقـــه المشـــروع فـــي العمل، ومن حقوقه الطبيعية في الزواج وفي تشكيل أسرة، وتختفـــي ملفـــات التحقيقـــات دون معرفة كيفية التصرف فيها، وهل طالت يد القانون النهابين واللصوص من عدمه ؟ كما يشاهد هؤلاء الشباب في وسائل الإعلام عشرات المرتشين ومستغلي النفوذ " .

" ومما لا شك فيه أنه يجب أن تعطي سلطة الحكم في أي زمان ومكان القدوة الحسنة فـــي النزاهة والاستقامة، ولا تكون على العكس من ذلك أي سببًا في إفساد الـــذمم والضـــمائر؛ لأن ذلك من شأنه أن يضعف من هيبة النظام في نفوس المواطنين، وإذا كان المسئول العادي يجب أن يتحصّن بالنزاهة والشرف والبعد عن مواطن الشبهات؛ فما بالنا بالمسئولين عـــن مراقبـــة الفساد وتقديمهم للمحاكمة؛ فهم أولى بالمحافظة على سمعة الوظيفـــة العامـــة والابتعـــاد عـــن الشبهات " [١].

وإن غياب العدالة الاجتماعية يؤدي إلى تفاوت صارخ في توزيع الثروة القومية بين أفراد المجتمع الواحد، وأشار (Patrick Dobel) في مؤلفه فساد الدولة إلى أن الفساد والانحـــراف يأخذ اتجاهين؛ هما :

الاتجاه الأول : هو أن يلجأ الأفراد للفساد للحصول على الحقوق، التـــي عجـــز النظـــام السياسي عن تحقيقها، من خلال سياساته الخاصة بتوزيع الدخول والثروة القومية .

الاتجاه الثاني : يرتبط بالأول من خلال فقدان الإحســـاس بالمســـاواة، وغيـــاب العدالـــة الاجتماعية، يؤديان إلى الإحباط وضعف مشاعر الانتماء إلـــى الـــوطن، وتغليـــب المصـــلحة الخاصة على العامة .

---

[1] Patric Doble, "The Corruption of State", American Political Science Review, Vol 72, No. 3, 1978, P.P. 961 - 962.

ويؤكد الباحث على آثار الإحباط والمماطلة والرجعية في ظهور الفساد، وزعزعة الثقة بالحكم، كما سيتم إيضاحه في الفروع التالية :

أولًا : أثر الإحباط في ظهور الفساد .

بناء على نظرية الإحباط التي اقترحها دولارد (Dollard)؛ فإنه يؤدي إلى العدوان دائمًا، وإن العدوان يظهر نتيجة الإحباط، وهو حالة نفسية تنشأ عند إعاقة الفرد من الوصول إلى هدف مرغوب، وإن الإحباط يقود دائمًا إلى عدوان من نوع ما، وإن كلمة الإحباط تشير إلى مشاعر غير سارة ناتجة عن رغبات غير متحققة، ولذلك يحول الإحباط دون الوصول إلى معزز متوقع .

وأظهرت الدراسات وجود ارتباط بين الإحباط والعدوان؛ فيرى ميلر (Miller) أن الإحباط هو المثير والمحرض للعدوان والمسئول عن جر زناده [١].

ويعتبر الإحباط تثبيطًا لجهود الإنسان لإرضاء حاجاته بطريقة أو بأخرى، ولذلك البعض يخضعون ويتقبلون فشلهم، وثمة أفراد يصبحون أعداء للمجتمع كافة، وللأمور التي أحبطت جهودهم، ولكن بعض الأفراد الآخرين يقبلون التحدي، ويصممون على التغلب على ظروف الإحباط، وإنهم يعملون جاهدين للتغلب على العوائق التي تصادفهم؛ فالإحباط يدفعهم إلى التفوق والتميز والشعور بالقوة الذاتية [٢].

وأشار جلالة الملك عبد الله الثاني إلى الإحباط عندما قال : " إن الفساد يبدد الطاقات ويكرّس الإحباط، ويزعزع ثقة المواطنين بمؤسساتهم " .

ثانيًا : أثر المماطلة في ظهور الفساد .

تعتبر المماطلة والتسويف عرض من أعراض العجز وعدم الكفاية، وإن الأشخاص المماطلين هم في الغالب غير الواثقين؛ لأنهم يشعرون بعدم الكفاية، ولذلك فهم يؤجلون ألبت

---

[١] روبرت مكلفين، رتشارد غروس، مدخل إلى علم النفس الاجتماعي، مراجعة : د. ياسمين حداد، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٢، ص ٢٥٦، ٣٤٢ .

[٢] د. فاخر عاقل، علم النفس التربوي، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٠، ص ٤١٨ .

في الأمور بدون سبب جوهري معلوم، ويهدرون حقوق المجتمع، ويؤدي هـذا إلـى إهـدار مصالح المواطنين، ولتجنب المماطلة على المسئول أن يتعلم مواجهـة مشـكلاته، وأن يقـرر بصورة حاسمة، وألا يندفع إلى الأحكام السريعة، وألا يتردد [١].

ثالثًا : أثر التمسك بالقديم في ظهور الفساد .

التمشي على المبدأ القائل ببقاء القديم على قدمه، والتمسك بالقديم كونه قـديمًا، والابتعـاد عن الجديد كونه جديدًا، وإن أقوى عوامل الرجعية تكون بين المدراء، الذين لم ينعموا بثقافـة مسلكه متجددة، وهؤلاء ما فتئوا ينهجون في تعليمهم الطرق والأساليب، التي نهجهـا السـلف الصالح، ولا يريدون أن ينظروا إلى ما حولهم من تقدم ورقـي وتطـور؛ لأنهـم يعتقـدون مخلصين أنه ليس بالإمكان أبدع مما كان [٢].

ويتضح أن أنظمة الحكم وممارستها الخاطئة القائمة على عدم المساواة، وعـدم معالجـة تدني مستوى المعيشة لغالبية الشعب، وسيادة قيم الولاء الشخصي على القيم الوطنيـة، يخلـق فجوة بين الأغنياء والفقراء ....، وليس من الغريب أن ينتشر الفسـاد فـي مجتمـع القهـر والاستغلال والإحباط [٣].

ويرى البعض أن الضلوع في الفساد يؤدي إلى زوال شرعية نظـم الحكـم الدسـتورية والقانونية، ويفضل أن يبادر السياسي المتهم بالفساد إلى الاسـتقالة، ومـن أمثلتهـا فضـيحة (ووترجيت)، التي أطاحت بالرئيس الأمريكي نيكسون [٤]، ويمكن أن يطفح كيل هذا النوع من الفساد، وينساب ويتغلغل في الأحزاب والبرلمانات والمجـالس الشـعبية والمحليـة والنقابات ومؤسسات المجتمع المدني، عندها لا يمكن حصـره، خاصـة إذا حاصـر الفسـاد سلطات الدولة الثلاث، وتتجه الدولة عندها إلى الانهيار لتشويه المناخ الديمقراطي فـي الدولة مثل (الصومال، أفغانستان ...) .

---

[٣] د. فاخر عاقل، المرجع السابق، ص ٤٣٤ .

[١] جورج شهلا، عبد السميع حربلي، الماس حنائيا، الوعي التربوي ومستقبل البلاد العربيـة، دار غنـدور للنشر، بيروت، ١٩٧٢، ص ٣١٧ .

[٢] د. حنان سالم، ثقافة الفساد في مصر، مرجع سابق، ص ١٣٠ .

[٣] د. حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد، مرجع سابق، ص ٧٩ – ٨٢ .

الفرع الثاني

الإخلال بمبدأ المساواة أمام المرافق العامة

يعتبر مبدأ المساواة من المبادئ الأساسية المقررة في القرآن والسنة يقول تعالى : " إِنَّمَا الْمُؤْمِنُونَ إِخْوَةٌ"، وإن مبدأ المساواة من المبادئ الدستورية العامة واجبة التطبيق في كل زمان ومكان، وقررته الشريعة الإسلامية قبل أربعة عشر قرنًا، ويقول الرسول ﷺ : " ليس لعربي على عجمي، ولا لعجمي على عربي، ولا لأحمر على أبيض، ولا لأبيض على أحمر فضل إلا بالتقوى" [١]، وتقر الدساتير في الدول المعاصرة مبدأ المساواة، ومنها الدستور الأردني في المادة (٦) " الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات، وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين " .

ويعني مبدأ المساواة أن يتمتع الجميع بخدمات المرفق العام متى توافرت شروط التمتع على قدر المساواة، بدون أي تمييز بسبب اللون أو الجنس، أو الرأي أو المركز الاجتماعي، والاقتصادي وغيره، وعلى السلطة الإدارية أن تساوي في المعاملة بين الناس، وفق حقوقهم الممنوحة حسب القوانين والأنظمة المختلفة في الدول [٢].

وتعتبر المساواة من أسمى المبادئ في الفكر السياسي الإسلامي، وقال ﷺ : " الناس سواسية كأسنان المشط "، وأشار الدكتور/ **فؤاد العطار**، في مؤلفه النظم السياسية والقانون الدستوري إلى أن تقرير الإسلام لمبدأ المساواة جاء مطلقًا، لتحقيق المساواة أمام القانون والقضاء، والمساواة في الحقوق والواجبات، إلا أن الدكتور/ **نعيم عطية**، في مؤلفه مبادئ الحريات العامة، أشار إلى أن المساواة بين الأفراد لا تعني المساواة المطلقة المجردة، ولا تعني وحدة المعاملة بقدر ما تعني تنظيمًا للفرص، ولذلك إذا كان هناك أمور تخرج عن وحدة المعاملة لا يعني ذلك إخلالًا بمبدأ المساواة [٣].

---

[١] د. أنور أحمد رسلان، الحقوق والحريات العامة في عالم متغير، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٣١ .

[٢] د. أنور أحمد رسلان، مبادئ القانون الإداري، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٩٥، ص ٢٧١ .

[٣] د. نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩، ص ١٦١ .

ويمكن القول أنه على الرغم من المساواة أمام المرافق العامة في تحمل التكاليف، والأعباء الإدارية والمالية من دفع رسوم، وأعباء ضريبية والخدمة العسكرية الإجبارية، ولذلك لا عجب أن نطالب بالمساواة أمام المرافق العامة، وتطبيق مبدأ المساواة في المزايا بين المنتفعين بخدمات المرافق العامة، خاصة من يتمتعون بنفس المركز القانوني، وهذا ما تؤكد عليه مكافحة الفساد من الناحية النظرية في دول العالم النامي .

وقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على أن مبدأ المساواة للانتفاع بالمرافق العامة لا يعني المساواة المطلقة، وإنما المساواة النسبية، يعني المساواة بين من تتماثل مراكزهم القانونية، من خلال توافر الشروط المطلوبة فيهم للاستفادة من خدمات المرافق العامة، أما الأفراد الذين لا تتوافر فيهم الشروط التي تتطلبها القوانين والأنظمة، لا يحق لهم طلب المساواة مع من استوفوا الشروط المطلوبة للانتفاع بخدمات المرفق العام [(١)].

من أبرز صور الفساد غياب العدالة الاجتماعية، التي تترعرع في ظل غياب المساواة الديمقراطية الناتجة عن شيوع الواسطة والمحسوبية، وذلك يقضي على مصداقية الدولة وإحساس الناس بالعدالة، ويؤدي تعاظم هذا المرض يومًا بعد يوم إلى استبعاد ذوي الكفاءات من الحصول على حقهم المشروع في وظائف الدولة اللامعة، وتعيين من هم غير مناسبين بصرف النظر عن أحقيتهم وملاءمتهم، مما ينطوي على مخاطر اجتماعية وسياسية واقتصادية [(٢)].

ولذلك فإن انتشار الواسطة والمحسوبية تحطم العدالة والإنصاف، وتؤدي إلى شعور المواطن بالقهر وتقضي على الشعور بالانتماء للوطن، والسخط من قبل المجتمع، وتولد الاستعداد للقيام بأعمال العنف، والقضاء على القدرات والكفاءات وروح الطموح والانطلاق، ودفع ذوي الكفاءات إلى التقوقع، أو الهجرة إلى الخارج [(٣)].

[(١)] د. نواف كنعان، القانون الإداري – الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦، ص ٣٣٠ .

[(٢)] سعيد النجار، صحيفة الوفد، مقال : أولوية الديمقراطية، بتاريخ ١٩٩٤/١/٦، ص ٥ .

[(٣)] د. حنان سالم، الصحافة المصرية وقضايا الفساد، مرجع سابق، ص ١٨٣ .

" وترجع أهمية مبدأ استمرارية المرفق العام إلى اعتباره ذو قيمة دستورية وقد جرت أحكام المجلس الدستوري الفرنسي على إضفاء القيمة الدستورية على مبدأ استمرارية المرفق العام " [١].

الفرع الثالث

اتساع الفوارق الطبقية بين أفراد المجتمع

يؤدي الفساد إلى اتساع رقعة التهميش الاجتماعي والتفاوت الطبقي؛ فتجد فئات مستورة كانت تصنف على استحياء على أنها من الطبقة الوسطى قد تهاوت إلى القاع السحيق، لتستقر بعيدًا تحت خط الفقر، بعد أن فقد عائلوها القدرة على تلبية الاحتياجات اليومية المتزايدة والملحة لأسرهم بالوسائل المشروعة، التي تقوم أساسًا على تحصيل عائد مناسب للجهد المبذول، سواء كان ذهنيًّا أم عضليًّا، وفى المقابل تصعد إلى السطح، في زمن قياسي، فئات الكسب السريع الذي ينجم عن أعمال غير مشروعة، وهامشية، وطفيلية، لا تضيف أي قيمة تذكر للاقتصاد الوطني، بل تجور عليه، وتنهب منه لتنتفخ جيوب فئة ضيقة جدًّا أكثر وأكثر، ويؤدي الفساد إلى صعود فئات جديدة إلى قمة الهرم الاجتماعي، نتيجة حصولها على عائدات غير شرعية من الفساد، ويظهر الصراع الاجتماعي [٢].

أمام هذا الوضع الذي ينتج خللًا في السوق يوازيه انحدار في القيم الاجتماعية الأخلاقية وفقدان الإحساس بالمصلحة العامة، أو الشعور بالأمان إزاء المستقبل، ويسعى كل فرد مسئول أسريًّا إلى تحصيل ما يسد حاجته وذويه، بشكل مفرط في الأنانية ولا مبالاة بما يرتبه القانون من واجبات، وما يجرمه من تصرفات ودون توقف أمام أي سلبيات تنجم عن السلوكيات غير المشروعة ...، والتردي في أعمال الاختلاس والتربح من المناصب والمواقع في الوظائف العامة؛ فحين يصل الفرد إلى المستوى، الذي تتساوى عنده جميع المسارات والنتائج، مع الشعور العام بوصول الفساد إلى النخاع، تتصاعد درجة المخاطرة في شقها الرديء، عند أعداد غفيرة من الناس، وبالتالي يقدمون على تحصيل الأرزاق عبر وسائل غير قانونية بأعصاب باردة وضمير مستكين، في سعي دائب لموضع قدم في الزحام، خوفًا من أن تدهسهم

---

[٤] د. عبد الفتاح أبو الليل، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٨٦ .

[١] د. حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد، مرجع سابق، ص ٧٧ .

أقدام الصاعدين سريعًا إلى قمة المجتمع، والذين يتحكمون في الجزء الأكبر من حركة السوق والأسعار، ويرسمون ملامح الاقتصاد الوطني، على أكثر من حد، هذا السلوك لا يقتصر على المنخرطين في صفوف الجهاز البيروقراطي للدولة المتورم، بل يمتد ليطوق حتى أصحاب المهن الحرة بمختلف أنشطتها، والأعمال الهامشية والموسمية؛ فيرتب محاولات لا تتوقف في سبيل إحداث أي حال من التوازن أو الترميم الطبقي، حتى لو كان طفيفًا، هنا يصطف أفراد المجتمع كل حسب موقعه في السلم البيروقراطي أو نوع المهنة، التي يحترفها في طابور طويل، وكأن كل فرد قد وضع يده في جيب من يقف أمامه، وترك في الوقت نفسه جيبه، لمن يليه في استمراء لحال السرقة الجماعية [١].

وبالطبع فإن اتساع الفوارق الطبقية موجود في الأردن كباقي دول العالم، مع احتفاظ الطبقة الزاحفة على مستواها المتوارث؛ فمن خلق زاحفًا يبقى زاحفًا، وهنالك توافق في الرأي العام الأردني بأن الفقر هو أهم الأسباب التي يعزى إليها انتشار الفساد في القطاعين العام والخاص؛ حيث عزا ٤٩.٦% من المستجيبين الذين أفادوا بوجود الفساد في القطاع العام لسبب الفقر؛ فيما عزا ٤١.٣% انتشار الفساد في القطاع الخاص للسبب نفسه (الفقر) [٢]، وهناك استثناءات من هذه الحال، لكن هؤلاء المبتعدين عن التردد في السرقة العامة، لتعفف أو بعض ضمير أو خوف من الله أو إحساس جارف بالمصلحة الوطنية، قد يتقلصون بمرور الأيام، مع استمرار فشل السياسات الاقتصادية والاجتماعية، وفى ظل ارتخاء الدولة وتآكل قدرتها على سد احتياجات الشعب من تموين غذائي وتعليم وصحة وتآكل الرواتب ... إلخ، وكذلك في ظل غياب هيبة القانون ...؛ فالصورة الذهنية عن الغالبية الكاسحة للمبرزين من قادة العمل السياسي والاقتصادي والاجتماعي والبيروقراطي سلبية، إذ يرى العامة أن البعض فاسدون، إلا من يثبت بحقه عكس ذلك، وإن المطالبة بنظافة اليد والطهارة والحرص على المصلحة

---

[١] انظر موقع نزاهة المصري على الموقع الإلكتروني :

http://www.nazaha-eg.net/content

والمصري اليوم، ١٨/٨/٢٠٠٩، الصفحة ٢٢ .

[2] http://ammannet.net/look/article.tpl?IdPublication=3&NrIssue=5&NrSection=1&NrArticle=10314&IdLanguage=18

العامة، لا تعدو نداء من اللصوص الكبار إلى أتباعهم أو مقلديهم من اللصوص الصغار، ولـــذا لا يجد هذا الخطاب صدى؛ لأنه يفتقد إلى أي مصداقية، ولا يبقى منه إلا صدى صوت يضـــيع في الفراغ الكبير، الذي يغلف حياتنا التي يعشش فيها الاستبداد والفساد، وتكون نتيجـــة ذلـــك انهيار النظام القيمي للأفراد، والذي يتمثل في القيم والتقاليد والعادات الاجتماعيـــة الموروثـــة، واستبدالها بقيم منحرفة وهشة بعيدة عن القيم الأصيلة المعتمدة في المجتمع .

وإن الأغنياء وأصحاب الامتيازات الخاصة يستفيدون من الخطط الفاسدة علـــى حســـاب الفقراء، وسكان الأرياف وغيرهم، ممن ليسوا من أصحاب الامتيازات، وبذلك يصبح الفســـاد عملًا منتظمًا ومتأصلًا ومتجذرًا، وبهذه الدوامة قد يصبح المواطنين الشرفاء فاسدين من أجـــل تصريف أعمالهم؛ لأن الفساد يزعزع ثقة الناس بجدوى نشاطاتهم المنتجة والفاعلة [١]، ولكـــن الباحث يرى أن الأشخاص الذين يتمتعون بقيم ثابتة راسخة معززة بالإيمان لا يمكن أن تـــوثر فيهم مغريات الحياة، والناس ذوو الأخلاق الحميدة موجودون دائمًا وإلى الأبد؛ لأن الخير فـــي الأمة إلى قيام الساعة .

الفرع الرابع

أثار الإرث الاجتماعي من عادات وتقاليد

في تعزيز الفساد

شرعت المملكة الأردنية عام ١٩٧١ في إنشاء مجلـــس لشـــيوخ العشـــائر [٢]، لتصـــميم الحكومة على رعاية البدو والاهتمام بتحسين أوضاعهم، وإدماجهم في المجتمع المتقدم كـــي لا تبقى مجتمعات البادية معزولة ومحرومة من وسائل العيش الكريم، التي تقـــوم علـــى المدنيـــة الحديثة، وتحقيقًا لهذه الغايات أصدر جلالة الملك الحسين طيب الله ثراه إرادته الملكية الســـامية بالموافقة على القانون المؤقت لمجلس شـــيوخ العشـــائر ووضـــعه موضـــع التنفيـــذ بتـــاريخ ١٩٧٢/٧/٣١، وتم إقراره فيما بعد من قبل مجلس الأمة وصادق عليه الملك باســـم " قـــانون

---

[١] كيمبرلي أن اليوت، الفساد والاقتصاد العالمي، مرجع سابق، ص ٦٧ – ٦٨ .

[٢] هاني خير، السجل التاريخي المصور للسلطتين التشريعية والتنفيذية، مطابع الإيمـــان، عمـــان، ١٩٩٠، ص ٥٧٣ – ٥٧٨ .

مجلس شيوخ العشائر "، قانون رقم (٤) لسنة ١٩٧٢ "، ولكن على المستوى العملي، تبين أن بعض شيوخ العشائر وذويهم ارتكبوا أفعال فساد "، مثل :

١ - سعي بعض شيوخ العشائر، من خلال ترددهم المتكرر على الوزارات، للحصول على وظائف مرموقة لذويهم، بالرغم من تدني مستوياتهم العلمية، بالإضافة إلى إضاعة الوقت وتعطيل الموظفين عن أعمالهم .

٢ - البحث عن المكسب المادي الشخصي وتقديمه على المصلحة العامة، ويتضح من خلال الثراء، الذي يتمتع به البعض، من أين لكم هذا، ويمكن أن يعطل بعضهم المشاريع تحت ضغط النفوذ الاجتماعي، من خلال الرشاوى والفساد .

٣ - ضلوع أبناء بعضهم في قضايا خطرة من تزييف عملة ومخدرات وغيرها .

٤ - أدى ضعف مطالب بعض الشيوخ، لتوزيع الوظائف المرموقة على أبناء الوطن بعدل ومساواة إلى حرمان بعض أصحاب الشهادات العالية من أبناء عشائر محددة من الحصول على الوظائف المميزة بالرغم من كفاءتهم العالية .

٥ - لا يعرف البعض منهم (الشيوخ) أن الناس سواسية أمام القانون، ويخرقون القوانين والأنظمة، ويضعون أنفسهم في برج عاجي، يجب أن لا يطالوا من قبل القانون .

٦ - لا يفعّل البعض منهم الفقرة (ج)، من المادة (٥)، من قانون رقم (٤) لسنة ١٩٧٢، وهي عرض المسائل المتعلقة باحتياجات العشيرة ومشاكلها الحقيقية وإيقاف المسئولين على مواطن الضعف فيها .

وعلى الرغم من التقدم الكبير، الذي أحرزه المجتمع العالمي، لا زالت مظاهر العشائرية في الأردن والدول العربية سائدة، نشير إلى أن العشائرية قد تكون على شكلين :

الشكل الأول : العشائرية السلبية، وهي الرجعية والمتعصبة ذات الأفكار الضيقة المحدودة، وذات وعي سياسي وتعليمي وثقافي واجتماعي ضحل، والتي تتمسك بعادات وتقاليد وأفكار بائدة، وذات مصالح شخصية ضيقة لدرجة الأقارب فقط .

الشكل الثاني : العشائرية الإيجابية، وهي التي تقدم الأكفاء والأنسب من أبناء العشيرة، وتتعامل برقي مع الانتخابات النيابية والبلدية بتقديم الأكفاء والمتعلمين والخبراء في

التعامل الإداري، كونهم قادرون على المساهمة والمشاركة بطريقة فعّالة لشغل المواقع والمناصب العامة .

ويرى الباحث ضرورة عمل ميثاق شرف لشيوخ العشائر وممثلي الطوائف المختلفة للكف عن إزعاج الوزارات والدوائر الرسمية في المحافظات بكثرة المطالب والواسطات، والتي لا مبرر لها مع ظهور وإقرار اللامركزية من خلال تطبيق مبدأ الأقاليم المزمع إقراره في الأردن قريبًا خلال عام ٢٠١١ " إن شاء الله " .

ويرى بعض المختصين أن العادات والتقاليد والأعراف، وأنماط السلوك السائدة في المجتمع لها آثارها السلبية على القطاع الإداري، ومن تلك الآثار ما يلي :

١ – تعتبر الواسطات والمحسوبيات عائقًا للعمل الإداري؛ خاصة إذا كانت بدوافع حزبية أو طائفية أو مذهبية أو عشائرية، مما يؤدي إلى إقحام العمل الإداري في الكثير من المشاكل [١]، وأرى أن أهمها الترهل والفساد الإداري .

٢ – إن بعض أنماط العلاقات الاجتماعية والعرف الاجتماعي تؤدي إلى تحول بعض القرارات الإدارية إلى شعارات فارغة، مثل منع الزيارات الخاصة لمقرات العمل، منع استخدام السيارات الحكومية لأغراض شخصية، نعمل من أجل المواطن ... إلخ؛ حيث أصبحت تلك القرارات لا تعني شيئًا لأغلبية الدوائر الحكومية [٢].

٣ – أشار الدكتور/ **عامر الكبيسي** إلى العديد من أنماط السلوك الاجتماعي، التي تنعكس سلبًا على الإدارات والعاملين فيها ومنها النخوة والاعتزاز بالنسب، ورد الجميل للصديق من خلال تمشية مصالحه، وتفشي الصفات اللاأخلاقية من كذب وخيانة وانتهازية، واللامبالاة، وعدم الشعور بالمسئولية وعدم احترام المواعيد، واحترام أوقات العمل، والتملق، والتكلف، والاحترام الزائد للأجانب، وعدم تقدير الكفاءات المحلية [٣].

---

[١] د. حسين الدوري، الإعداد والتدريب الإداري بين النظرية والتطبيق، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق بجامعة القاهرة، ١٩٧٦، ص ٣٢٢ .

[٢] د. فريد راغب النجار، النظم والعمليات الإدارية والتنظيمية، وكالة المطبوعات، الكويت، ١٩٧٧، ص ٣٩٩ .

[٣] د. عامر الكبيسي، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٧٥، ص ١٦ .

وأعلنت مؤسسة الأرشيف العربي، منتدى الشفافية الأردني بمناسبة اليوم العالمي لمحاربة الفساد نتائج استطلاع " الواسطة في الأردن ٢ "، وهذا الاستطلاع مكملًا لاستطلاع ودراسة أجريت قبل عشر سنوات، أكدت أن الواسطة ما زالت هي الوجه الأبرز للفساد في المجتمع الأردني، وأجاب ٩١.٣ نتيجة الاستطلاع أنهم لا يعرفون أن هناك مادة في قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني تجرّم مرتكبي الواسطة، وتؤكد الأغلبية أن استخدام الواسطة لا بد منه، وإن سبب تفشيها في المجتمع الأردني على التوالي كما يلي [1]:

١. التخلف الإداري .

٢. الفساد.

٣. العشائرية والجهوية .

٤. غياب الديمقراطية .

---

[1] مؤسسة الأرشيف الأردني، منتدى الشفافية الأردني، نتائج الاستطلاع " الواسطة في الأردن ٢ "، بتاريخ ٢٠١٠/٢/٩ .

المبحث الثالث

علاقة الفساد بالجرائم الحديثة والأيدلوجيات

تمهيد وتقسيم :

يرى البعض أن جريمة غسيل الأموال، تنطوي على كثير من المخاطر، منها تلوث الأخلاق، وتلوث الاقتصاد، وإن ظاهرة الفساد سبب للعديد من الظواهر والمشكلات الأخرى المدمرة، ومنها الإرهاب، الذي يهدد بإهدار القيم الوطنية والقومية والأخلاقية والاجتماعية وفقدان الأمن والطمأنينة، ويعمل الفساد على تشويه التجارة الدولية والحد من التدفقات الاستثمارية، ويفسح المجال أمام أنشطة الجريمة المنظمة الدولية، مثل تجارة المخدرات وغسيل الأموال، ولذلك يرى البعض ضرورة إحداث التغيير والإصلاح اللازمين لمواجهة متطلبات العولمة والحداثة، وفي العصر الحاضر ظهر ما يعرف بالخصخصة، والتخلص من التبعية للقطاع العام، للحد من تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، من أجل تطبيق آليات جديدة لتفعيل وتنشيط، وإتاحة الفرصة، لاستثمارات القطاع الخاص للدخول في مشروعات البنية الأساسية، واتضح أن الفساد الإداري، يؤدي إلى استنزاف وعرقلة التنمية، وإن انتشار الفساد بشكل خاص والجرائم بشكل عام غالبًا ما يدفع الدول إلى تخصيص حصص متزايدة من دخلها القومي لمحاربة الفساد، وتصبح محاربة الفساد معوقة للتنمية، من خلال استنزاف جزء من الميزانية؛ لأن عملية التنمية هي عملية تتابعيه تراكمية، ومن المسلم به أن الفساد يحدث في جميع دول العالم، ومنها الدول الشيوعية والاشتراكية، ويرى الباحث أن المعارضة الإسلامية في الأردن دائمًا تهول من حجم الفساد، وتحاول أن تجعله ظاهرة اجتماعية، وإن الحكومة تتستر على الفساد، وسيتناول الباحث تقسيم هذا المبحث إلى المطالب التالية :

المطلب الأول : علاقة الفساد بغسيل الأموال والإرهاب والجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية .

المطلب الثاني : علاقة الفساد بالأيديولوجيات .

المطلب الأول

علاقة الفساد بغسيل الأموال والإرهاب والجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية

لأن الفساد يدمر القيم الديمقراطية والمؤسسات، ويعرّض التنمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للخطر، وإدراكًا بأن مظاهر الفساد تتنوع من بلد لآخر، وفقًا لدرجة نموه الاقتصادي، واختلاف الثقافات من مجتمع لآخر، إلا أنه يشكل تهديدًا لحكم القانون واستقرار وأمن المجتمعات وعدالة التوزيع، ونظرًا لأن علاقة الفساد بالأنماط الأخرى من الجريمة كالجريمة المنظمة والإرهاب، وغسيل الأموال والجريمة الاقتصادية أصبحت تأخذ حيزًا أكبر، وإن العديد من تلك الجرائم تهدف إلى إضفاء الشرعية على أموال تكون في الأصل غير مشروعة، وقد تغطي الأموال عمليات إرهابية غير مشروعة، أو الدخول في الجرائم المنظمة، كالمخدرات، والرقيق الأبيض، أو تهريب الأسلحة، وسوف يقوم الباحث بإلقاء الضوء على هذه العلاقة، من خلال عدة فروع؛ هي :

الفرع الأول

العلاقة بين الفساد وغسيل الأموال

يعرف غسيل الأموال (Money Laudering)، بأنه : " عملية إخفاء المصدر غير المشروع، الذي اكتسبت منه الأموال أيًّا كان هذا المصدر " [١].

إن أشرس وأضخم عمليات غسيل الأموال، هي تلك التي يقوم بها كبار رؤساء الدول، أو رؤساء الحكومات، وكبار موظفي الدولة، أو أعضاء المجالس النيابية، أو من يملكون النفوذ والقرار، وبذلك يمكنهم الفساد السياسي من جمع الثروات الهائلة .

ويؤدي الفساد السياسي إلى العديد من الأنشطة المالية غير المشروعة، ولا يقتصر على الحدود المحلية، بل يمكن أن يتجاوزها إلى العديد من الدول الأخرى [٢].

---

[١] د. محمد مصباح القاضي، ظاهرة غسيل الأموال ودور القانون الجنائي في الحد منها، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٦ .

[٢] د. سعيد عبد اللطيف حسن، جرائم غسيل الأموال بين التفسير العلمي والتنظيم القانوني، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص ١٢٧ .

ومن الأمثلة لعمليات غسيل الأموال الناجمة عن الفساد السياسي ما حدث في عهد الرئيس الفلبيني ماركوس وزوجته إيميلدا، وقدّرت أمواله التي جمعها خلال فترة حكمه حوالي عشـرة مليارات دولار، وقامت الرئيسة أكينو بتجميد حسابات ماركوس وعائلته في البنوك السويسرية، بعد أن ثبت في التحقيق صحة الاتهام الموجه لهم [١].

ومن عمليات الفساد المالي والسياسي الكبرى في جمهورية مصر، هي ما قام به عصمت السادات شقيق الرئيس الراحل أنور السادات، والتي تعقبها سيادة الرئيس السابق محمد حسني مبارك في بداية الثمانينات؛ حيث قدمها إلى المدعي العام الاشتراكي والنيابة العامة في القاهرة، وحيث قضت محكمة القيم، بأن عصمت السادات ورفاقه انقلبوا، كالثعالب الضالة، يخربون الاقتصاد بالسلب والنهب والتهديد والرشوة والوساطة وفرض الإتاوة، وأشارت بيانات المدعي العام الاشتراكي، بأن قيمة ثروة عصمت السادات وزوجته وأولاده قد بلغت حوالي (١٨٠) مليون جنيه مصريًّا [٢].

وأيضًا من عمليات الفساد المالي في المملكة الأردنية الهاشمية ما قام به مدير المخابرات الأردنية السابق من ١٩٩٦/٢٠٠٠ سميح البطيخي، الذي مثل أمام محكمة عسكرية خاصة، التي أدانته بالفساد، وحكم عليه بالسجن ثمانية أعوام مع النفاذ، وإعادة مبلغ (٢٤) مليون دولار من الأموال المختلسة، إلا أن مدير المخابرات الأردنية خفض العقوبة إلى أربع سنوات [٣].

ويعتبر البنك الدولي من أول المؤسسات الدولية، التي وضعت لائحة سوداء بأسماء الشركات، التي جرّدت من عقود البنك الدولي بسبب ضلوعها في ممارسات غسيل الأموال الفاسدة، وأضاف البنك إلى مشاريعه أحكامًا وشروطًا مضادة للفساد تتعلق بقوانين التوريد، وتعيين الخبراء لإدارة المشاريع المالية، وتوسيع وتعزيز الهيئات التحقيقية، والاستعانة بمدققين خاصين للحسابات [٤].

---

[١] د. حمدي عبد العظيم، غسيل الأموال في مصر والعالم، الطبعة الثانية، (د.ن)، مصر، ٢٠٠٠، ص ٦٠ .

[٢] د. حمدي عبد العظيم، المرجع السابق، ص ١٦٠ – ١٦١ .

[٣] إسماعيل الشطي وآخرون، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٦٧٢ .

[٤] سليم الحص وآخرون، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص ١٥٠ .

ويرى البعض أن جريمة غسيل الأموال، تنطوي على كثير من المخاطر، منها تلوث الأخلاق، وتلوث الاقتصاد، ولا يجوز لأي مجتمع من الناحية الأخلاقية أو القانونية أن يستمد موارده المالية من أي نشاط إجرامي، مثل بيع المخدرات، وتجارة الأسلحة، وغيرها من الأعمال غير المشروعة [١].

ويعرَف بالاقتصاد الخفي، الذي يشمل أنشطة اقتصادية، سواء أكانت مشروعة أم غير مشروعة تدر دخولًا أو أرباحًا، لا يتم تسجيلها ضمن حسابات الدخل القومي للدولة [٢].

ومن المشكلات التي بدأت تظهر بوادرها في الأفق، عمل بعض الشركات العالمية جاهدة على استحداث نقود الكترونية، يمكن استخدامها في المعاملات التجارية على شبكات الإنترنت، وإن الميزة الوحيدة للنقد الحاضر أن عمليات نقله بكميات كبيرة مرهقة، أما النقود الالكترونية، سيتم نقلها بمجرّد كبسة مفتاح الكمبيوتر، ويصعب اقتفاء أثرها عبر الإنترنت، وبذلك تعمل على تسهيل الفساد بطريقةٍ ما أو بأخرى [٣].

ووقع العديد من الأردنيين ضحية التجارة الالكترونية، من خلال التعامل مع أسواق المال العالمية (FOREX)، ويعتبر سوق الفوركس وهو : تداول للعملات خارج سوق البورصة، وابتلع الكثير من الأموال عبر العمليات الالكترونية، وليس له أماكن محددة، بل يتم العمل والمضاربة، من خلال الإنترنت وتعرّض إلى تقلبات ضخمة ومخاطر كبيرة، ظهرت آثارها على الاقتصاديين العالمي والوطني، وانهيار هذا السوق، مما أدى إلى ابتلاع الكثير من نقود المضاربين لتذهب بلا عودة، وصدرت الإرادة الملكية السامية في المملكة الأردنية الهاشمية، بتاريخ ١٧/آب/٢٠٠٨، بالموافقة على القانون المؤقت رقم (٤٩) لسنة ٢٠٠٨، تحت اسم " قانون تنظيم التعامل بالبورصات الأجنبية "، وبلغ عدد القضايا التي تنظر فيها هيئة مكافحة

---

(١) د. نبيه صالح، جريمة غسيل الأموال في ضوء الإجرام المنظم والمخاطر المترتبة عليها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٣٧ .

(٢) د. شريف سيد كامل، مكافحة جرائم غسيل الأموال في التشريع الجنائي المصري، مصر، ٢٠٠٠، ص ٢١ .

(٣) Post, David, E-Cash Cant Live with it, Cant live without it, "The American Lawyer", No. 17, 2 (March), 1995, P. 116.

الفساد في حينه حوالي (١٥) قضية للتعامل بالبورصات الأجنبية، وتم تحويل عشر قضايا إلى الجهات المختصة، ولا يزال التحقيق جاريًّا في خمس قضايا أخرى .

وأشار القرار رقم (٦٩٨)، الصادر عن جامعة الدول العربية إلى مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة غسيل الأموال، والذي نص على ما يلي [١]:

١ - تعميم مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، وغسل الأموال على الدول العربية لإبداء ملاحظاتها بشأنه وموافاة الأمانة الفنية للمجلس بها .

٢ - عقد اجتماع للجنة المشتركة المشكلة من خبراء مجلس وزراء العدل العرب والداخلية العرب، لمراجعة المشروع في ضوء ما يرد من ملاحظات وزارات العدل والداخلية العربية، ورفع نتائج أعمالها إلى المكتب التنفيذي، وإلى المجلس في دورته القادمة .

٣ - إبلاغ هذا القرار إلى مجلس وزراء الداخلية العرب .

ويلاحظ هنا أن اختلاف التشريعات الخاصة بجريمة غسيل الأموال، يترتب عليه أن ما يعد جريمة في تشريع دولة ما، لا يعتبر جريمة في دولة أخرى؛ فهناك بعض الدول تجرّم تجارة المخدرات، ولكن لا تجرّم تعاطيها؛ لأنها تعتبر السلوك الأول وهو الاتجار مفسدة، أما تعاطيها فتعتبره من قبيل الحرية الشخصية، وهناك دول أخرى تجرّم جميع المتعاملين بها من تجار ومتعاطين، وحتى الناشطين السابقين، ومنها الأردن، وهناك أيضًا دول لا تجرّم التجار ولا المتعاطين، ومن هنا يأتي الفساد على المستوى الدولي والمحلي؛ فهنالك دول قائمة على تجارة المخدرات، مثل أفغانستان، وبعض دول أمريكا الجنوبية .

---

[١] جامعة الدول العربية، الأمانة العامة، مجلس وزراء العدل العرب، الدورة الثالثة والعشرين، القاهرة، ٢٠٠٧/١١/٢٨ .

الفرع الثاني

العلاقة بين الفساد والإرهاب

توصل الغالبية من الباحثين إلى أنه لا يمكن وضع تعريف شامل للإرهاب، ولكن يمكن تحديد بعض السمات العامة لتلك الظاهرة، والمتمثلة في أن الإرهاب : " يمثل أساسًا فعل سياسي، بقصد إلحاق أضرار بالغة ومهلكة بالمدنيين، وخلق مناخ من الخوف، لغرض سياسي أيديولوجي (دنيوي، ديني) بصفة عامة، وهو فعل إجرامي، ويلزم فهم طبيعته السياسية " [١].

واعتبر بعض الباحثين أن ظاهرة الفساد سببًا للعديد من الظواهر والمشكلات الأخرى المدمرة، ومنها الإرهاب، الذي يهدد بإهدار القيم الوطنية والقومية والأخلاقية والاجتماعية، وفقدان الأمن والطمأنينة في المستقبل، مما يؤدي إلى انتشار الإرهاب والعنف بكافة صورة المادية، وغير المادية كالتعبير عن حالات التوتر والغليان، النابعة من افتقار الشعور بالأمن بكافة مستوياته الاجتماعية والسياسية والاقتصادية [٢].

وإن الإرهاب مسألة معقدّه لفهمها وفهم دوافعها، ويعتبر هاجس المجتمع الدولي، وله وجوه متعددة، واتجاهات متطرفة يقودها أشخاص لهم إيمانًا بقضايا خاسرة وتحركهم نوازع الشر والعدوانية المريضة، وهي تعبر عن إنسان غير سوي يقوم بعمليات إرهابية، وإن العمليات الإرهابية من أعمال الغدر المحرّم والفساد في الأرض، وإن ما يقوم به الإرهابيون القتلة هو نوع من البغض والفساد في الأرض، وإن الدين الإسلامي دين تسامح، والأعمال الإرهابية لها ضرر كبير على الإسلام والمسلمين؛ لأنها تعطي صورة مغلوطة عن الدين الإسلامي السمح [٣].

---

[١] منشورات الأمم المتحدة، المكتب الفني المعني بالمخدرات والجريمة، المجلد ٤، العددان (١ – ٢)، نيويورك، ٢٠٠٦، المقدمة .

[٢] د. حنان سالم، الصحافة المصرية وقضايا الفساد، مرجع سابق، ص ٢٠ .

[٣] د. محمد النحال، الإرهاب المفهوم والدوافع، الأمانة العامة لمجلس وزراء الداخلية العرب، مجلة أصداء الأمانة، العدد (١٤)، نيسان/ابريل ٢٠٠٦، ص ٧٠ – ٧٥ .

وبدأت حركة الصراع مع الفساد تتزايد وتيرتها بعد أحداث ١١ سبتمبر ٢٠٠١، ويعتبر الوصول إلى المعلومات هدفًا أساسيًّا، وحاجةً ملحة لبناء الثقة بين المؤسسات العامة والخاصة، ولذلك فإن أحداث ١١ سبتمبر (تفجير أبراج مانهاتن في أمريكا بالطائرات من قبل القاعدة)، قوّت الرغبة وقدرة الحكومات على موازنة ومواجهة المطالب بالشفافية، وقامت الولايات المتحدة باتخاذ إجراءات فورية ومشددة، مثل تنظيف المواقع الالكترونية من أي بيانات قد تساعد في التخطيط للعمليات الإرهابية، وأصبحت الإجراءات للحصول على المعلومات أشد تعقيدًا [١].

وبعد أحداث الحادي عشر من أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، بدأ على أثرها مفهوم الربط بين مسألة الإصلاح السياسي ومسألة القضاء على منابع الإرهاب، ولذلك بدأت تظهر وتنهض وتتوسع المشاريع والمبادرات الإصلاحية، المتعددة في المنطقة العربية، وبجهود دولية ووطنية رسمية وأهلية، وجاءت في معظمها نتيجة للضغط الخارجي المباشر أو غير المباشر، خاصة من جانب الولايات المتحدة الأمريكية [٢].

وتعتبر القوانين واللوائح التي تساعد على تحقيق الشفافية، هي السلاح الأقوى لمحاربة الفساد، وينشط الإنتربول الدولي في مكافحة فساد الإرهاب، بالتعاون مع قوى البوليس الوطنية، ولكن يجب العمل على تطوير التعاون الدولي، الذي يستدعي أن يوضع هذا الموضوع، ضمن الأوليات الخاصة لدى رؤساء الهيئات والمنظمات الدولية، للعمل على تخطي الحواجز البيروقراطية، بما لديهم من قدرة على إبداء الرأي وإقناع المسئولين بالدول، التي يمثلونها بأهمية التعاون الدولي في مكافحة آفات الفساد الإرهابي العالمي، الذي تتطور أساليبه الفتاكة والمدمرة للبشر والحجر معًا، ويجب الاهتمام في توفير القاعدة المعلوماتية عن النشاطات الإرهابية على المستوى الوطني والعالمي، وتصنيف الأشخاص والمنظمات، التي تسعى للقيام بالعمليات الإرهابية ومراقبتها، ومتابعة مصادر تمويلها وتسليحها واتصالاتها

---

[١] الندوة المغلقة التي عقدت يوم ٢٧ مارس ٢٠٠٣، طبعت بمركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٤، ص ١٨ .

[٢] سليم الحص وآخرون، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص ٨٧ .

وتحركاتها وعلاقاتها الدولية، وتحصين حماية المرافق الحيوية والسياحية، لكي يبقى زمام المبادرة والمبادأة في يد الدول الحامية للأمن، وقطع الطريق على تلك الفئات الضالة .

وبدأ يتغير الواقع بعد خطاب الولايات المتحدة الأمريكية، ودول الاتحاد الأوروبي للدول العربية بإدخال إصلاحات سياسية جوهرية، وتعالت الأصوات الداخلية التي تطالب بالإصلاح وأصبحت تأخذ دورًا مباشرًا في عمليات الترويج للإصلاح، من خلال مبادرة الشراكة الشرق أوسطية (Middle East Partnership Initiative – MEPI)، في كانون الأول ٢٠٠٢، وهي برنامج مساعدات لأربع مجالات، هي : إصلاح سياسي واقتصادي، وتربوي وتمكين المرأة، وتبع ذلك مبادرة الشرق الأوسط الأوسع وشمال أفريقيا، التي أعلنت في قمة مجموعة الثماني الكبار (G8) حزيران ٢٠٠٤، في سي أيلاند (BMENA-Broader Middle East and North Africa)، ولا ننسي إعلان الاتحاد الأوروبي في آذار ٢٠٠٣، سياسة الجوار لأوروبا الكبرى، والتي تضع إطارًا جديدًا للعلاقات مع الدول العربية، ثم تلتها وثيقة الإسكندرية، بتاريخ ١٢-١٤ آذار ٢٠٠٤، برعاية الحكومة المصرية، وتناولت الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي [١].

ويتخذ تمويل الإرهاب أشكالًا عديدة، وتعتبر القدرة على التحقيق في هذه الحالات محدودة، وتمثل الأنشطة المالية للعمليات الإرهابية جزءًا ضئيلًا يصعب اكتشافه من تريليونات العملة المتحركة في النظم المصرفية العالمية .

وتفاعلت جامعة الدول العربية مع المجتمع الدولي والمحلي بإدانة الإرهاب، وأصدرت القرار رقم (٦٩٩) في الدورة ٢٣، بشأن تعزيز التعاون العربي الدولي، والدولي في مجال مكافحة الإرهاب، ونصّ القرار على ما يلي [٢]:

١ - التأكيد مجددًا على إدانة الإرهاب بكافة صورة وأشكاله، وعلى ضرورة معالجة جذوره، وأسبابه وعدم الخلط بين الإرهاب والدين الإسلامي الحنيف، الذي يدعو للتسامح ونبذ التطرف والإرهاب، والتمييز بين الإرهاب والحق المشروع للشعوب في مقاومة

---

(١) سليم الحص وآخرون، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص ١٠٣ - ١٠٦ .

(٢) جامعة الدول العربية، الأمانة العامة، مجلس وزراء العدل العرب، الدورة الثالثة والعشرين، القاهرة، ٢٠٠٧/١١/٢٨ .

الاحتلال والعدوان، مع الأخذ في الاعتبار أن قتل المدنيين الأبرياء لا تقره الشرائع السماوية، ولا المواثيق الدولية .

٢ - التأكيد على أهمية التعاون العربي والدولي لمكافحة الإرهاب، وتفعيل آليات التعاون القضائي العربي في هذا الشأن .

٣ - دعوة الدول العربية إلى سن وتطوير التشريعات اللازمة لحظر ومكافحة استخدام مواقع الإنترنت لأغراض إرهابية، والاستفادة من القانون العربي الاسترشادي لمكافحة تقنية أنظمة المعلومات، أو ما في حكمها (وثيقة الإمارات) .

ويعتبر مؤتمر الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية، الذي عقد في البحر الميت بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، في ٥ شباط/فبراير ٢٠٠٥، أول من أطلق مبادرةً لمكافحة الفساد ودوره في إعاقة التنمية وإصلاح القطاع العام، وحضرت الوفود من (١٧) دولة عربية، وتم مصادقة (١١) دولة عربية على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وجعلها مؤهلة للحصول على الدعم الفني والمعنوي [١].

الفرع الثالث

العلاقة بين الفساد والجريمة المنظمة

تعرف الجريمة المنظمة (Organised Crime) بأنها : " نشاط إجرامي معقد وعلى نطاق واسع، تنفذه مجموعة من الأشخاص على درجة من التنظيم، وتهدف إلى تحقيق ثراء للمشاركين فيها على حساب المجتمع وأفراده " [٢].

---

[١] انظر مؤتمر الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية، الأردن، البحر الميت، ٥ شباط ٢٠٠٥ على الموقع الإلكتروني :

http://www.arabgov-initiative.org.english

[٢] د. محمد مؤنس محي الدين، الإرهاب في القانون الجنائي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ١٩٨٣، ص ١٥٤ .

والجريمة المنظمة هي وليدة التقدم المادي والتقني، وهي ظاهرة عالمية تتطلب ردًّا عالميًّا؛ لأنها من أخطر المشكلات الأمنية، التي تواجه الأجهزة الأمنية، وأجهزة مكافحة الجريمة في العالم [١].

وتكون من خلال سعي رجال الأعمال لرشوة أو مشاركة الأرباح مع السياسيين والقضاة ورجال الشرطة، للتغاضي عن أعمالهم غير القانونية وتسهيلها، وإن أصحاب الأعمال الإجرامية يحاولون في الغالب أن يفسدوًا رجال الشرطة، وعندما تبدأ الجريمة المنظمة بالسيطرة على الأعمال القانونية، يظهر الخطر على التنمية الاقتصادية بشكل واضح؛ لأن الجريمة المنظمة مؤسسة ثرية وعديمة الضمير، وهي على استعداد لتجاوز الرشوة إلى العنف، والترهيب في سبيل تحقيق غاياتها وصفقاتها [٢].

ويعمل الفساد على تشويه التجارة الدولية والحد من التدفقات الاستثمارية، ويفسح المجال أمام أنشطة الجريمة المنظمة الدولية، مثل تجارة المخدرات وغسيل الأموال، وتنتشر الجريمة عبر الحدود الوطنية، مما تؤدي إلى إعاقة فتح الحدود أمام التجارة، مثال أمريكا والمكسيك، والتي تكثر عبر حدودهما الجرائم الخطرة في العالم، مثل المخدرات وتجارة الرقيق الأبيض [٣].

ويجب تنسيق الجهود العالمية لمكافحة الفساد، مع الجهود العالمية الأخرى، ضد الجريمة المنظمة، لسببين جوهريين [٤]:

أولًا : أن الزعماء الفاسدين يكسبون من عمليات غسيل الأموال، وقبول الرشاوى عبر الحدود، مما يسهل عملية إيداع الأموال خارج البلاد .

---

[١] د. فائزة يونس الباشا، الجريمة المنظمة في ظل الاتفاقيات الدولية والقانونية الوطنية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ج .

[٢] سوزان روز أكرمان، الفساد والحكم الأسباب والعواقب، مرجع سابق، ص ٥٣ – ٥٦ .

[٣] كيمبرلي أن أليوت، كتاب مترجم، الفساد والاقتصاد العالمي، القاهرة، مركز الأهرام للطباعة والنشر، ٢٠٠٠، ص ٦ .

[٤] سوزان روز أكرمان، ترجمة : فؤاد سروجي، الفساد والحكم الأسباب والعواقب، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٣، ص ٣٣٤ .

ثانيًا : أن القيام بأعمال غير قانونية على نطاق واسع، يشكل نفوذًا فاسدًا على الحكومات، وخاصة عند تطبيق القانون والسيطرة على الحدود، ويعتبر غسيل الأموال الطريقة المثلى، التي يتم بموجبها إخفاء الدخل الغير قانوني لجعله يبدو قانونيًّا .

ومن الجرائم المنظمة، جرائم المخدرات والإرهاب، وتهريب الرقيق الأبيض، والأسلحة [١].

وعلى ذلك؛ فإن البحوث والدراسات الميدانية أظهرت العلاقة الوطيدة بين الجريمة المنظمة والفساد، من خلال وسائل الاتصالات الالكترونية، التي سهلت سرعة نقل الأموال بين الدول، وتعتبر الجريمة منظمة حسب تعريف اتفاقية الأمم المتحدة للجريمة المنظمة، إذا توفرت الشروط التالية [٢]:

أ. وقوع الفعل في أكثر من دولة .

ب. وقوع الفعل في دولة معينة، والتخطيط والتحضير في دولة أخرى .

ج. وقوع الفعل في دولة معينة، لكن الفاعل أو الفاعلين ينتمون لأكثر من دولة .

د. وقوع الفعل في دولة معينة، لكن كان للفعل تأثير مهم في أكثر في دولة أخرى .

تعود فكرة إعداد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية إلى الدورة التاسعة والأربعين (٤٩)، للجمعية العامة للأمم المتحدة سنة ١٩٩٨؛ حيث شكلت بموجب قرارها رقم (٥٣/١١١)، بتاريخ ٢ نوفمبر ١٩٩٨، لجنة متخصصة لإعداد مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحقة بها [٣].

وفي مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية أصدر مجلس وزراء العدل العرب في دورته الرابعة عشرة (١٤)، قرارًا رقم (٢٩٦)، يقضي باعتماد التقرير

---

[١] د. إبراهيم حامد طنطاوي، مواجهة تشريعية لغسيل الأموال في مصر، (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٦ .

[٢] Louies, John, &Chris, "Global Crime Inc", Issues for a Global Agenda, CA. Belmont, 2003, P.P. 143 - 144.

[٣] انظر الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٨٨، دورة (٤٩)، قرار رقم (٥٣/١١١)، بتاريخ ٢ نوفمبر ١٩٩٨، متوفر على الموقع الإلكتروني :

http://arabic.mjustice.dz/liguearabe/reun_cons_min_ar_just_sess_21/chapitre7.htm

والتوصيات الصادرة عن ندوة الجريمة المنظمة عبر الحدود العربية، المنعقدة في ٢ نوفمبر ١٩٩٨ ، ومن ضمن التوصيات العمل على وضع مشروع اتفاقية عربية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، تكون إطارًا عامًّا للتعاون القضائي والأمني بين البلدان العربية، وتشكيل لجنة من الخبراء لإعداد مشروع الاتفاقية بالتنسيق مع الأمانة العامة لمجلسي وزراء العدل والداخلية العرب، والطلب من الدول العربية تقديم اقتراحاتها بهذا الشأن .

أصدر مجلس وزراء العدل العرب في دورته العشرين (٢٠) بالقاهرة، بتاريخ ٢٩ نوفمبر ٢٠٠٤، قرارًا برقم (٥٥٠)، يقضي بدعوة الدول العربية إلى التصديق أو الانضمام إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة .

وفي الدورة رقم (٢٢)، بتاريخ ٢٠٠٦/١١/٢٩، أصدر قرار رقم (٦٥٨) نص على تعميم مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية على وزارات العدل والداخلية في الدول العربية لإبداء ملاحظتها .

وقامت الأمانة الفنية بتعميم مشروع الاتفاقية على الدول العربية لإبداء ملاحظاتها عليها .

وأصدر المكتب التنفيذي في اجتماعه رقم (٣٧)، بتاريخ ٢٠٠٧/٥/١٥، قرارًا رقم (٥٤٣) يقضي بـ " استمرار الأمانة الفنية في اتخاذ الإجراءات اللازمة، لعقد اجتماع مشترك لخبراء مجلسي وزراء العدل والداخلية العرب، لمراجعة مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، وفق ما يرد من ملاحظات الدول العربية، وعرض نتائج أعماله على المكتب التنفيذي والمجلس في دورته القادمة " .

وتم بحث الجريمة المنظمة في جامعة الدول العربية، بموجب القرار رقم (٧٠٧)، دورة (٢٣)، بتاريخ ٢٠٠٧/١١/٢٨، بشأن مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الجريمة الوطنية عبر الحدود الوطنية، من حيث تعميم مشروع الاتفاقية على وزارات العدل في الدول الأعضاء لإبداء ما قد يكون لها من ملاحظات بشأنه .

وبدعوة من أمانتي مجلسي وزراء العدل والداخلية العرب عقدت اللجنة المكلفة بإعداد المشروع عدة اجتماعات، انتهت فيها إلى وضع مسودة مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود العربية، ويتوقع أن تجتمع اللجنة في اجتماع أخير لها، خلال سنة

٢٠٠٨ (لإعداد الصيغة النهائية لمشروع الاتفاقية يرفع إلى مجلسي وزراء العدل والداخلية العرب في دورتهما القادمة لاعتماده) .

الفرع الرابع

العلاقة بين الفساد والجريمة الاقتصادية

أشار الدكتور/ **خالد سعود البشر** [١]، إلى تعريف الجريمة الاقتصادية بأنها : " فعل أو امتناع ضار له مظهر خارجي يخل بالنظام الاقتصادي والائتماني للدولة، وبأهداف سياستها الاقتصادية، يحظره القانون ويفرض عليه عقابًا ويأتيه إنسان أهل لتحمل المسئولية الجنائية "، وهناك من يرى أنها كل فعل أو امتناع من شأنه المساس بسلامة البنيان الاقتصادي، كما تعبر عنه القواعد الآمرة للنظام الاقتصادي المشمولة بالجزاء الجنائي، إلا أن أبرز أنواع الجرائم الاقتصادية، التي يمكن أن تشكل إخطارًا جسيمة في ظل العولمة، هي جرائم غسيل الأموال، جرائم البيئة والإخلال بتوازنها، الجرائم الالكترونية، وتعد الجرائم الاقتصادية بأنواعها المختلفة أكثر تأثيرًا، وأشد خطرًا على برامج التنمية والتقدم الحضاري، لأي مجتمع؛ حيث أنها تقوض من تقدمه نحو النمو الاقتصادي، وتضر بمصالحه ولاسيما في الوقت المعاصر؛ حيث الانفتاح الاقتصادي والتقدم السريع لمناحي الحياة والثورة التكنولوجية، التي بدورها زادت من انتشار التجارة الالكترونية وعولمة الاقتصاد، وبالتالي عولمة النشاط الإجرامي .

عرّف البعض مفهوم الجريمة الاقتصادية هو : " السلوك المخالف للقوانين المنظِّمة للتصرّف الاقتصادي، والتي نصّ عليها القانون بعقوبة محدّدة "، وحيث إن الشريعة الإسلاميّة أسّست المذهب الاقتصادي بأُطروحة تمتلك تصوّرًا للمشكلة الاقتصادية، وإجراءات لحلّها، وقوانين لتنظيم نشاط الأفراد وحقوقهم وواجباتهم؛ فإن مخالفات الفرد لِما أسّسه الشارع تُعدّ أفعالًا إجراميّة بمقياس الشريعة، على مستوى القضاء الشرعيّ حدًّا أو تعزيزًا، أو على مستوى الديانة، التي تترتّب عليها عقوبات أُخروية لذلك يمكننا القول : إن ماهيّة الجريمة الاقتصادية،

---

[١] مقال بعنوان : الجريمة الاقتصادية، د. خالد البشر على الموقع الإلكتروني :

http://www.anwar5.net/albatoul/index.php?id=3991

هي التصرّفات المحظورة لتنظيم الإسلام للإنتاج والتوزيع والاستهلاك، وإدارة اقتصاديّات المجتمع في التنظيم والتنفيذ والتخطيط والرقابة .

ونص قانون الجرائم الاقتصادية الأردني [١]، قانون رقم (١١) لسنة ١٩٩٣ في المواد (٣ ، ٤) .

المادة (٣) : تشمل الجريمة الاقتصادية الجرائم، التي تسري عليها أحكام هذا القانون، أو التي تعتبر كذلك، وفقًا لأحكام هذا القانون، أو أي قانون آخر تتعلق بالأموال العامة، وتلحق الضرر بالمركز الاقتصادي للبلاد، أو بالثقة العامة بالاقتصاد الوطني أو العملة الوطنية، أو السهم أو السندات أو الأوراق المالية المتداولة .

المادة (٤) : تسري أحكام هذا القانون على الجنايات، والجنح المنصوص عليها في قانون العقوبات، كما هو مبين أدناه، وفي أي قانون آخر، إذا كانت متعلقة بالأموال العامة، وتنطبق على الوصف المنصوص عليه في المادة (٣) من هذا القانون .

أ – جرائم المتعهدين خلافًا لأحكام المادتين (١٣٣، ١٣٤) .

ب – جرائم النيل من مكانة الدولة المالية خلافًا لأحكام المادتين (١٥٢، ١٥٣) .

ج – الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة (الرشوة والاختلاس واستثمار الوظيفة، وإساءة استعمال السلطة)، خلافًا لأحكام المواد (١٦٩ – ١٧٧، ١٨٢ – ١٨٣) .

د – الجرائم المتعلقة بالثقة العامة (تزييف النقود والمسكوكات والطوابع)، خلافًا لأحكام المواد (٢٣٩ – ٢٥٩) .

هـ – الجرائم التي تشكل خطرًا شاملًا (الحريق وطرق النقل والمواصلات والغش)، خلافًا لأحكام المواد (٣٦٨ – ٣٨٢، ٣٨٦ – ٣٨٨) .

و – جرائم السرقة والاحتيال وإساءة الائتمان، خلافًا لأحكام المواد (٣٩٩ – ٤٠٧، ٤١٧، ٤٢٢) .

ز – جرائم الغش في نوع البضاعة والمضاربات غير المشروعة والإفلاس، خلافًا لأحكام المواد (٤٣٣ – ٤٣٦، ٤٣٨ – ٤٤٠) .

ح – جرائم تخريب إنشاءات المياه العمومية، خلافًا لأحكام المادة (٤٥٦) .

---

[١] قانون الجرائم الاقتصادية الأردني قانون رقم (١١) لسنة ١٩٩٣ .

ولم يشر قانون الجرائم الاقتصادية الأردني إلى اعتبار جرائم البيئة، والإخلال بتوازنها من ضمن الجرائم الاقتصادية .

المطلب الثاني

علاقة الفساد بالأيدلوجيات

العولمة والخصخصة والتنمية والشيوعية والمعارضة الإسلامية :

يرى الأستاذ الدكتور/ **صلاح الدين فوزي** أن النظام العالمي الجديد " لا يخرج عن كونه مجموعة من التفاعلات، أو شبكة من علاقات القوى التعاونية منها والمتصارعة أيضًا، والتي تتم بين أعضاء المجتمع الدولي على المستويين الإقليمي والدولي " [(١)].

ويتفرع من هذا التعريف ثلاث ركائز؛ هي :

١ – سيطرة قوى معينة على زمام الأمور، وتوجّه مسار حركة الأحداث من موقعها .

٢ – لكل نظام دولي أسلوب لإدارة الأزمات الناشئة بين أطرافه، بما لا يتعارض مع مصلحة القوى المهيمنة .

٣ – هناك سمات وملامح لكل نظام تمييزه عن غيره، ومن تلك السمات والملامح النقاط التالية :

أ – الثورة الهائلة في وسائل الاتصالات ونقل المعلومات وسرعة تداولها عبر الدول، واختصار الوقت والمسافات، جعل الأفكار والمفاهيم تتأثر بالأحداث الجارية والتطورات المتلاحقة في العالم .

ب – الثورة التكنولوجية الهائلة وما تحتاجه من تنمية الكوادر البشرية وقدراتهم التقنية لمواكبة مخرجات الثورة العلمية .

ج – شيوع وانتشار ظاهرة التقسيم الدولي الجديد للعمل، خاصة بعد تزايد الشركات العملاقة متعددة الجنسيات الممتدة عبر الدول، وتقسيم تصنيع المنتج بين عدة دول دون أن تنفرد به دولة واحدة؛ حيث تتخصص كل دولة بتصنيع جزئية معينة من المنتج، ويعتبر

[(١)] صلاح الدين فوزي، المنهجية في إعداد الرسائل والأبحاث القانونية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦/٢٠٠٧، ص ٩٧ – ١٠١ .

إيرادات أكبر خمس شركات عملاقة ٤٤% من الناتج الإجمالي لدول العالم، وهذا يـدل على قوة القطاع الخاص المالية الهائلة .

د – أضحت التحديات التي تواجه الدول ذات طابع دولي متجاوزة الأطر المحلية والإقليمية، كالإرهاب والمخدرات والجريمة المنظمة، وغسيل الأموال والجرائم الاقتصادية .

هـ – بروز ظاهرة التدخل لغايات إنسانية لتقديم المساعدات والإغاثة الطبية وغيرها .

و – وجود تكتلات اقتصادية عملاقة على المستوى الدولي .

وفي العصر الحالي ظهر العديد من المصطلحات، والتي لها علاقة متباينة ولا ترتبط بمسافات متساوية عند علاقتها بالفساد، وإما أن تكون تلك العلاقات إيجابية أو سلبية، وسيتناولها الباحث وفق الفروع التالية :

الفرع الأول

الفساد والعولمة

يرجع البعض جذور العولمة إلى الثورة الصناعية (١٧٥٠ – ١٨٥٠)، وأن ما يحدث هو العودة إلى الحياة الاجتماعية والاقتصادية في تلك الحقبة من الزمن، وهناك من يرى أن الاقتصاد العالمي في العصر الراهن يعتبر أقل عولمة، مما كان عليه في الأعوام (١٨٧٠ – ١٩١٤) قبل الحرب العالمية الأولى، ويرى البعض الآخر أن العولمة ارتبطت بتكوين الإمبراطوريات الاستعمارية عبر العالم من القرن السادس عشر حتى القرن العشرين [(١)].

ويرى البعض أن نشأة العولمة تعود إلى النموذج الذي قدمه " رولاند روبرتسون "، والذي حدد العولمة حسب خمس مراحل زمنية، بدأت منذ القرن الخامس عشر وانتهت في القرن العشرين، وهي : (مرحلة الجينية، ومرحلة النشوء، ومرحلة الارتقاء، ومرحلة الصراع من أجل الهيمنة، ومرحلة عدم اليقين) [(٢)].

[(١)] جراهام طومسون، بول هيرست، ما العولمة – الاقتصاد العالمي وإمكانيات التحكم، ترجمة : الدكتور/ فالح عبد الجبار، العدد (٢٧٣)، سلسلة عالم المعرفة، الكويت، سبتمبر ٢٠٠١، ص ١١ .

[(٢)] السيد ياسين، العولمة والطريق الثالث، مكتبة الأسرة، (د.ن)، ١٩٩٩، ص٢٣ – ٢٧ .

ويرى البعض بأن العولمة تحمل الجنسية الأمريكية، وإن الولايات المتحدة تتصرف على أساس أنها القوة الوحيدة في العالم، ولا توجد قوة أخرى مكافئة لها، من حيث المقومات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والعسكرية والمعلوماتية [١]، ويختلف الباحث مع الرأي الأخير الذي تم تبنيه بدون مبررات أو توكيدات للترابط بين المفاهيم المختلفة والآراء المتناقضة السابقة .

ولمعرفة مفهوم العولمة ظهرت عدة تعاريف [٢]، ويرى البعض أن العولمة عبارة عن حقبة تاريخية محددة من التاريخ أكثر منها ظاهرة اجتماعية، وينظر تعريف آخر للعولمة " على أنها مجموعة من الظواهر الاقتصادية، مثل تحرير الأسواق والخصخصة وتراجع دور الدولة في ملكية وإدارة النشاط الاقتصادي، والنشر التكنولوجي والتوزيع العابر للقارات للإنتاج، الذي يحققه الاستثمار الأجنبي المباشر، والتكامل بين الأسواق الرأسمالية، ويرتبط بذلك تدويل أنشطة الإنتاج والمبيعات وعمليات التصنيع في إطار إعادة صياغة التقسيم الدولي للعمل "، وذهب تعريف آخر إلى أن العولمة " هي هيمنة القيم الأمريكية، المتمثلة في التحديث والديمقراطية والنظم والتكنولوجيا والمؤسسات الأمريكية، وذلك بعد سقوط الاتحاد السوفيتي السابق، وأنتهي العمل بالمبادئ الشيوعية في ظل انهيار الاشتراكية، وانفراد الرأسمالية بالتطبيق العملي والأيديولوجي "، والتعريف الذي يميل إليه الباحث، ويرى فيه منطقية الفكرة بدون تحيز أو محاباة هو ما ذهب إليه بعض المفكرين إلى أن العولمة هي : " التحرر من ربقة الدولة القومية إلى أفق الإنسانية الواسع، والتحرر من نظام التخطيط الآمر الثقيل إلى نظام السوق الحرة، تحرر من الولاء لثقافة ضيقة متعصبة إلى ثقافة عالمية واحدة يتساوى فيها الناس والأمم جميعًا، تحرر من التعصب الأيديولوجي إلى الانفتاح على مختلف الأفكار دون تعصب أو تشنج، تحرر من كل صور اللاعقلانية الناتجة من التحيز المسبق لأمة أو دين أو أيديولوجية بعينها إلى عقلانية العلم وحياد الثقافة " .

---

[١] د. منهل أحمد شعث، الوجه الآخر للعولمة ومواجهته بالتكامل العربي، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الرابع عشر لإتحاد الاقتصاديين العرب، دمشق، ٢٢-٢٤ تشرين الأول ٢٠٠٢، ص ٤ .

[٢] د. حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، مرجع سابق، ص ١١٧ – ١١٩ .

تبين للباحث من الوقوف على التعاريف المتناقضة للعولمة أنك تسبح في الفضاء الشاسع، ولا تتمتع بالوصول إلى دليل ملموس .

ويرى البعض أن العولمة فتحت آفاقًا جديدة لاستشراء آفة الفساد على المستوى العـالمي، وإن عولمة القيم والمؤسسات الديمقراطية بما في ذلك التأكيد على الشفافية والمحاسبية وحكم القانون تعتبر الوسيلة الأفضل للسيطرة على الفساد، والحد من إثارة البشعة على المجتمعات، ولا يرى البعض غرابة في ظهور العولمة في عدة وجوه متناقضة، كما تفعل بعض الدول الكبرى من تناقضات في معايير العولمة؛ فالعولمة ليست شرًّا مطلقًا، بل لها بعض الجوانب الإيجابية يمكن الاستفادة منها، ويبقى للدول كافة حرية الخيار في تطبيق القيم والمبادئ، التي يمكن الاستفادة منها لتسريع نموها، ونبذ ما يتعارض مع نموها وازدهارها وتطور مصالحها [١].

وإن عولمة مشكلة الفساد تظهر خلال التكامل الاقتصادي العالمي، وما يتبعه من احتمال شيوع الفساد في الاقتصاد العالمي بأكمله، نتيجة بزوغ نظام مالي على المستوى الدولي متشابك الكترونيًّا، وصعوبة السيطرة عليه، ولكن قد تتيح قدرة المخابرات الكفؤة، وغيرها من الوكالات على رصد الحركات الالكترونية في العصر الراهن على فضح التصرفات الفاسدة والسيطرة عليها، وثمة معيار عالمي جديد آخذ في التشكل في الضمير البشري، ولكن السؤال الذي يثور ما هو مصدر تفجر الفساد المفاجئ ؟ [٢]، ويرى البعض أن في بعض البلدان عمل التغيير السياسي المنظم على إضعاف وتدمير المؤسسات الاجتماعية والسياسية والقانونية، مما فتح الباب أمام مفاسد جديدة في أماكن أخرى، وإن زيادة التعليم ووفرة المعلومات على النطاق العالمي، والنمو المزدهر للإعلام والمتغيرات التكنولوجية المتسارعة، أدت إلى مساهمة جميع تلك العوامل في ظهور بيئة ثرية بالمعلومات، مما تدفع القادة والمسئولين إلى حساب أفعالهم وتصرفاتهم على خلاف ما كان سابقًا .

---

[١] داوود خير الله، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مجلة المستقبل العربي، السنة السابعة والعشرون، العدد (٣٠٩)، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، ٢٠٠٤، ص ٩٣ .

[٢] Naim, Moises, "The Corruption Eruption", Brown Journal of World Affairs 2, No.2, 1995, summer, P. 245.

والعولمة طريق ذو اتجاهين؛ فإذا كانت الحقائق العالمية الجديدة تمهد للفساد بطريقةٍ ما؛ فإنها تكبحه في مواقع أخرى؛ فعولمة الاتصالات الالكترونية تسهل غسل الأموال المريبة ونقلها الكترونيًا عبر الحدود، ولكن من فوائدها أتاحت الفرصة لنشأة أكثر وسائل الإعلام تحررًا في التاريخ، وتحد الاتصالات الالكترونية الحديثة من الحرية الواسعة، التي كان يتمتع بها المسئولين في الماضي للسعي وراء مصالحهم الخاصة، وتقديمها على الصالح العام [١].

وأدت العولمة من الناحية الإيجابية إلى بروز العديد من الجهود الدولية الملموسة والمتناسقة الداعية إلى إصلاحات مناهضة للفساد، من خلال الهيئات الحكومية وغير الحكومية المطالبة باتخاذ إجراءات فاعلة ضده، ولا تلغي العولمة الخصوصية القانونية للدول، ولا توقف تطبيق النصوص التشريعية، إلا أنها تفرض نوعًا من التقارب والالتقاء بين النظم التشريعية المختلفة المطبقة في العالم، وهذا ما حدث بالفعل عند مواءمة الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، ووجدنا في الأردن أن جميع نصوص الاتفاقية الدولية قد تم اعتمادها في عدة قوانين أردنية سابقة تم الإشارة إليها، وإيضاحها في معرض هذا البحث؛ لأنه لا يمكن لأي دولة العيش بعزال بعيدًا عن التعاون مع باقي دول العالم .

وإن ما يحدث في ظل العولمة من فك الارتباط بين الدولة والمجتمع يؤدي إلى رهن قدرتها بمدى التعاون مع القوى الاجتماعية والتفاعل معها، ويؤدي أيضًا إلى إضعافها وعدم قدرتها على تحقيق أهدافها، وإن تمكين القوى الاجتماعية داخل الدولة لا يضعف من قوة الدولة، وتزداد قوة العلاقة والثقة بين الدولة والمجتمع، من خلال تطوير البنية الأساسية لمؤسسات المجتمع المدني، وذلك يؤدي إلى دفع عجلة التنمية المستدامة المنشودة، والتحول إلى الديمقراطية مع عدم الانتقاص من سيادة الدولة، وهو ما يعرف بالتمكين المتبادل بين الدولة والمجتمع [٢].

يرى العديد من الباحثين ضرورة إحداث التغيير والإصلاح اللازمين لمواجهة متطلبات العولمة والحداثة في العصر الحاضر، ولكن قد يظهر تناقضات بين المشاريع الدولية ورؤية

---

[١] كيمبرلي أن اليوت، الفساد والاقتصاد العالمي، مرجع سابق، ص ٣٠ .

[٢] د. صلاح سالم زرنوقة، الاتجاهات الحديثة في دراسة الدولة والجوانب التطبيقية، مجلة النهضة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، العدد الثاني، إبريل/نيسان ٢٠٠٦، ص ٣٤ – ٣٦ .

الأقطار العربية لمتطلباتها الإصلاحية، وإن القبول الضمني بتلك المشـــاريع دون إخضـــاعها لنظرة نقدية يؤدي إلى حصر دورها بتسهيل وتسريع انخراط الأقطار العربية بمسيرة العولمة، وفق شروط لا تتلاءم مع مصالحها السياسية والاقتصادية، خاصة عند تحليل مدى ارتباط تلك الشروط بمتطلبات تسهيل وتسارع وتيرة العولمة حاليًا، وعقدت المنظمـــة العربيـــة لمكافحـــة الفساد ندواتها في ظل تسارع وتيرة العولمة والضغوط الدولية المطالبـــة بضـــرورة تحقيـــق الإصلاح السياسي؛ لأن الفشل في مواكبة التطورات العالمية، سيكون له نتائج كارثـــة علـــى التنمية المستدامة في الدول العربية، يحد منها التعاون والتضامن الإقليمي للدول العربية علـــى كافة الأصعدة، وإن المتغيرات الحاصلة في ميدان التجارة العالمية (العولمة)، وتسهيل حركـــة رءوس الأموال العالمية لمواكبة المتغيرات، إلا أن البعض يرى أن العولمة اليـــوم تحـــاول أن تقلل من أهمية وجود الدولة لصالح الشركات العالمية الكبرى، والعولمة تحاول أن تحل مكـــان الدول، وهناك تناقض حول العولمة؛ لأن البعض الآخر يرى أن العولمة بطبيعتها تكبر حجـــم الفساد، أو ما تسمى بالإجرام المنظم على المستوى الدولي، وتبدو كأنها رد فعل للتغطية علـــى حجم التعاملات في الفساد والجريمة المنظمة، والمسألة التي تظهر والحالة هـــذه هـــي تكيّـــف شبكات الفساد مع إجراءات مكافحة الفساد، والاستفادة من توسيع الشبكات الاقتصادية الماليـــة التكنولوجية للعولمة [١].

" وإن واقع العولمة وامتداد عمل الكثير من المنظمات الدولية والشركات متعددة الجنسيات داخل حدود المجتمع يفرض توسيع نطاق جرائم الفساد، من حيث صفة الفاعل الـــذي تجـــوز ملاحقته عن أحدى هذه الجرائم، بحيث يشمل ذلك ليس فقط المـــوظفين العمـــوميين بـــالمفهوم القانوني التقليدي في التشريعات الوطنية, بل أيضًا الموظفون الـــدوليين والموظفـــون العمـــوم الأجانب؛ فالتشريع المصري يخلو بصفة عامة من النص علي هذه الفئة من الموظفين كفاعلين محتملين لجرائم الفساد، ولعل توسيع نطاق جرائم الفساد علي هـــذا النحـــو يســـاير التطـــور الحاصل علي صعيد الأنشطة الاقتصادية والمالية عبر الوطنية, وتشابك العلاقات بين الـــدول

---

[١] سليم الحص وآخرون، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد، مرجع ســـابق، ص (١٦، ٢٤، ٣١، ٣٥، ٣٧، ٥٨، ١٢٥، ١٩٥) .

والمنظمات والآليات الدولية, وكل ما تفرزه عمومًا حركة العولمة من كيانات وأشخاص اعتبارية دولية باتت تشكل عنصرًا فاعل علي الصعيد الدولي " [1].

وتضعف العولمة النظم السياسية، من خلال تفعيل الدول الكبرى لقوتها، أو من خلال المنظمات الدولية، التي أصبحت تؤثر بصورة واضحة على التفاعلات السياسية وصنع القرار السياسي في معظم دول العالم، في ظل سيطرة القوى الكبرى على هذه المنظمات من خلال زعمها التدخل لاعتبارات إنسانية وإصلاحية، وانخفضت سيطرة النظم السياسية على القدرات الاقتصادية، التي توزعت على قوى جديدة مثل رجال الأعمال والإدارة والعلماء، في ظل ظهور التفتت والإنشطار في الاتجاهات القومية والعرقية والطائفية داخل الدول المعاصرة، مما يفرض على النظام السياسي قراءة جدلية للبيئة الداخلية، والبحث عن أساليب جديدة للتعامل معها في ظل العولمة [2].

الفرع الثاني

الفساد والخصخصة (Privitization)

أخذت الدول العالمية تتكتل في تنظيمات اقتصادية كبيرة في العصر الحالي، والدول العربية تأخذ موقف المتفرج على عكس تطلعات شعوبها؛ فقد برزت تكتلات عملاقة مثل تكتل الولايات المتحدة وكندا والمكسيك، والمعروف باسم "نافتا " (NAFTA)، وتكتل أوروبا الموحدة، الذي توصل إلى إصدار عملة موحدة هي " اليورو "، بين عرقيات ولهجات وشعوب مختلفة، تحت إشراف البنك المركزي الأوروبي، وقد ظهرت مصطلحات عديدة في الآونة الأخيرة للتعبير عن عملية تحويل بعض الوحدات الإنتاجية من نطاق القطاع العام إلى نطاق القطاع الخاص، من أبرزها الخصخصة، ونزع الملكية العامة وغيرها، ولكن من أكثر هذه

---

[2] مقال : د. سليمان عبد المنعم، الجرائم الذكية تحتاج إلى تشريعات ذكية، مجلة كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد (٤٤٦٧٤)، السنة ١٣٣، ٣ من ربيع الآخر ١٤٣٠هـ، ٣٠ مارس ٢٠٠٩ .

[1] سليم الحص وآخرون، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد- بحوث ومناقشات الندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، الدار العربية للعلوم، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٣٦ .

المصطلحات شيوعًا في الاستخدام تعبيـــر الخصخصـــة، ولقــد ظهــرت تعريفـــات عديـــدة للخصخصة؛ فيعرفها البعض " على أنها نقل لملكية مشروع من القطاع العـــام إلـــى القطـــاع الخاص، وفي تعريف آخر تشير الخصخصة إلى " تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخـــاص، إدارة أو إيجارًا أو مشاركة أو بيعا وشراءً فيما يتبع الدولة أو تنهض به أو تهيمن عليـــه، فـــي قطاعات النشاط الاقتصادي المختلفة، أو مجال الخدمات العامة وفي تعريف آخر ينظر إليها "، باعتبارها عملية انتقال الملكية والإدارة التشغيلية للمؤسسات المملوكـــة للدولـــة إلـــى القطاع الخاص، إما جزئيًا أو كليًا، ويمكن للقطاع الخاص أن يكون إما مؤسسات، أو رجـــال أعمال، أو شركات أجنبية، يستنتج أن الخصخصة تمثل في زيادة دور القطاع الخـــاص فـــي ملكية وتشغيل وإدارة الوحدات الإنتاجية في المجتمع، بغرض تحسين الكفاءة الإنتاجيـــة لهـــذه الوحدات، بما يخدم أهداف التنمية الاقتصـــادية الاجتماعيـــة، إن أهـــم عنصـــر فـــي عمليـــة الخصخصة، هو تغير أسلوب تشغيل وإدارة المشروعات العامة، لتتفق مـــع مبـــادئ القطـــاع الخاص، والتي تتمثل في اتخاذ الربح أو الإنتاجية كأساس للتقييم، وأن الخصخصة لا تقتصـــر على مجرد تحويل ما بيد القطاع العام إلى حوزة القطاع الخاص، وإنما تتضمن زيادة الـــدور، الذي يوكل إلى القطاع الخاص المحلي في خطط التنمية على المستويات المحلية، مـــن خـــلال الحوافز التي تقدم له؛ بحيث يستحوذ تدريجيًا على النصيب الأكبر مـــن الاســـتثمار والعمالـــة والناتج على المستوى المحلي [١].

وترى أستاذة القانون والعلوم السياسية سوزان روز إكرمان، أنه يمكـــن للخصخصـــة أن تؤدي إلى التقليل من درجة الفساد، من خلال رفع يـــد الحكومـــة عـــن المشـــاريع وتحويـــل الإمتيازات والنشاطات إلى القطاع الخاص، إلا أنه لا يمكن القضاء على الفســـاد نهائيًّـــا؛ لأن عملية التحول تظل محفوفة بمخاطر الوقوع في الفساد، لتشابه الحـــوافز فـــي مـــنح العقـــود والإمتيازات؛ فبدلًا من رشوة الموظفين الحكوميين تدخل الرشـــوة جيـــوب مـــوظفي القطـــاع الخاص، وترى أن هناك عوامل مهمة وخاصة تتعلق بعملية الخصخصة؛ وهي [٢]:

---

[١] سوزان روز إكرمان، الفساد والحكم، مرجع سابق، ص ٧٥ – ٧٦ .

[٢] سوزان روز إكرمان، المرجع السابق، ص ٧٥ – ٧٦ .

١ – يصعب إيجاد طريقة لتقييم موجودات المؤسسات الحكومية عند خصخصتها، ويصعب تحديد النظام التشريعي والقانوني، الذي سينظم أعمالها لاحقًا .

٢ – يمكن قيام المسئولين الفاسدين ببث معلومات وهمية حول شركة، بأن أوضاعها متدهورة وضعيفة، وبنفس الوقت يسربوا معلومات للمقربين بأن الشركة تعمل جيدًا؛ حيث يقوم المقربون برفع رسوم المناقصة، وظهرت عمليات التقييم للخصخصة أن الشركات التي انتقلت من العامة إلى الخاصة حققت نجاحات هائلة، وعوائد مالية عالية .

٣ – تزداد قيمة الشركة المخصصة حين تحافظ على القدرة الاحتكارية، التي كانت متوفرة لسابقتها العامة، وهذا يخالف تبريرات الخصخصة حسب وجهة نظر الاقتصاديين، ويبرز الصراع بين الحصول على الحد الأقصى من الدخل، وبين منافسة السوق في جميع صفقات الخصخصة؛ لأن المؤسسة المخصصة حين تحتفظ بالقدرة على الاحتكار، يصبح لزامًا إيجاد مؤسسات قانونية جديدة تكون نفسها عرضة للنفوذ السلبي، ولعل من المهم إيجاد إطار قانوني، ومصدق قبل البدء بطرح العروض لتنفيذ الخصخصة .

وأظهرت الخصخصة في أوروبا الشرقية وروسيا والدول النامية أمثلة على بيع لعناصر الدخل المتميزة بأسعار أقل من سعر السوق، وكثيرًا ما تبيع الحكومات سلعًا أو خدمات بأقل من أسعار السوق، وكثيرًا ما توجد أسعار ثنائية – سعر حكومي منخفض، وسعر سوق حر أعلى – مثال ذلك أسواق الصين [١]، وعند شيوع الرشاوى فإن العقود والشركات المخصصة والإمتيازات لا تذهب إلى الأكثر أهلية وكفاءة للحصول على العطاءات، بل لمن يرشون، وبذلك يكون للفاسدين قوة اتصال بعناصر المسئولين في الداخل لزعزعة شركات أو إضعافها، للحصول على خصخصتها، بالرغم من قوتها السابقة، والتي تعود للظهور بعد الخصخصة .

وتطورت اتجاهات البنك الدولي في توافق واشنطن (Washington Concensus)؛ حيث تضمنت المبادئ الرئيسية لتوافق واشنطن خصخصة المؤسسات، التي تملكها الحكومة،

---

[١] Johnston & Hao, "Chinas Surge of Corruption", Journal of Democracy 6, No. 4. (October), 1995, P.P. 80 - 94.

ولم تركز تلك المبادئ إدارة الحكم والمؤسسات، وبدا واضحًا أن أدنى متطلبات التوافق تحتاج إلى قدرة الدولة الواسعة على تطبيق عدة أمور منها الخصخصة، وتحرير الاقتصاد [١].

وإن انتشار وشيوع عقود البناء والتشغيل وإعادة الملكية (B.O.T)، وهي اختصار للكلمات (Build, Operate, Transfer)، أرتبط مع الاتجاهات الحديثة للدول نحو ما يعرف بالخصخصة، والتخلص من التبعية للقطاع العام، للحد من تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، من أجل تطبيق آليات جديدة لتفعيل وتنشيط، وإتاحة الفرصة لاستثمارات القطاع الخاص للدخول في مشروعات البنية الأساسية، وحصل عقد (B.O.T) قبول وتأييد ومساندة من البنك الدولي، لدعم وتنمية القطاع الخاص من ناحية، وخفض الأعباء عن الموازنة وزيادة الكفاءة من ناحية أخرى، وتلجأ الدول المتقدمة والنامية إلى عقود البوت لمزاياها الاقتصادية الكثيرة؛ لأنها توفر طرق تمويل جديدة لمشروعات البنية الأساسية [٢].

المشاكل التي أدت إلى خصخصة المرافق العامة [٣]:

١ – التضخم السكاني في العصر الحالي .

٢ – الحركة السكانية الكثيفة باتجاه المدن الكبيرة .

٣ – التوسع العمراني الأفقي والرأسي .

٤ – تغيير نمط الحياة وارتفاع مستوى الوعي العام بالحاجات الخدمية .

٥ – تهالك البنية التحتية للمشاريع التي أنشئت في السبعينات .

٦ – القصور المالي والإداري للمرافق العامة وعدم تعاون المواطن .

٧ – انخفاض وعاء النقد الأجنبي .

٨ – بعد الاستثمارات الأجنبية والوطنية عن قطاع المرافق العامة .

---

[٢] سليم الحص وآخرون، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص ١٤٤ .

[١] د. جابر جاد نصّار، العقود الإدارية، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٩٣ .

وانظر : رشدي صالح، دور البنوك في تمويل مشروعات البنية الأساسية بنظام البوت (B.O.T)، بحث منشور في كتاب إدارة مشروعات البنية الأساسية باستخدام نظام البناء– والتشغيل– والتمويل، تحرير : محمد متولي، ٢٠٠١، ص ١٢٢ .

[٢] تقرير البنك المركزي المصري، جريدة الأهرام الاقتصادي، ١٩٩٢/١/٦، ص ١٢ .

وانظر : تقرير البنك المركزي المصري، المجلة الاقتصادية، مجلد ٣٥، العدد (٤)، ١٩٩٥، ص ١٤٦ .

أهداف إشراك القطاع الخاص في تشغيل المرافق العامة [1]:

١. التخلص من النفوذ المركزي للحكومة على المرفق العام .

٢. جذب المستثمرين والجهات المانحة لإدارة المشاريع وتوفير رأس المال اللازم .

٣. القضاء على مشاكل التشغيل الإدارية والفنية والبنية التحتية وغيرها .

٤. تحقيق مستوى ثابت ومتميز ومستمر من الخدمة .

٥. خلق آلية ذاتية لإنتاج الخدمة التي لا تتغير بمتغيرات الاقتصاد الوطني .

ومن أشكال عقود البوت [2]:

١. عقد البناء والتمليك والتشغيل ونقل الملكية (B.O.O.T) .

٢. البناء والتشغيل والتمليك (B.O.T) .

٣. البناء والإيجار ونقل الملكية (B.L.T) (Build, Lease, Transfer) .

٤. الإيجار والتجديد والتشغيل ونقل الملكيـــة (L.B.O.T) Lease Renwal Operate Transfer .

٥. البناء ونقل الملكية والتشغيل (B.T.O) Build, Transfer Operate .

ويرى الباحث أن هذه العقود هي التي يحدث فيها الفساد المالي بشكل كبير وبمبالغ هائلة .

البدائل المطروحة لتنفيذ خصخصة المرافق العامة [3]:

١ – عقود إدارة وعقود انتفاع كلية أو مجزاءة .

٢ – عقود إدارة وعقود انتفاع مرتبطة بضخ استثمارات .

٣ – تجزئة المرافق إلى مجموعة شركات (جغرافيًا، فنيًا، إداريًا، خدميًا) .

٤ – عقود إيجار للمرافق كلية أو جزئية .

٥ – تأجير عقود خدمات كلية أو جزئية .

---

[3] المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ورشة عمل التجارب الناجحة في ترشيد القطاع الحكومي، دمشق، ٢٥–٢٨ يوليو/تموز ٢٠٠٥، ص ١٦٣ .

[1] د. جابر جاد نصّار، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص ٩٤ – ٩٥ .

[2] المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ورشة عمل التجارب الناجحة في ترشيد القطاع الحكومي، دمشق، ٢٥ – ٢٨ يوليو/تموز ٢٠٠٥، ص ١٦٤ .

٦ – التمويل بنظام البناء، والتشغيل، ونقل الملكية (B.O.T) .

٧ – عقود للتوسعات والتطوير والصيانة والإحلال .

٨ – عقود إصلاح إداري وإعادة هيكلة وبيع الديون .

وأشار الدكتور/ **أحمد عاشور**، إذن لا بد أن يكون هناك مجموعة من الإصلاحات المؤسسية، والتي لم تقم بها العديد من الدول العربية، بل سارعت فقط للقيام بتحولات اقتصادية من خلال ما يلي [١]:

١. تقليص القطاع العام .

٢. ضغط الموازنة العامة .

٣. خصخصة المشروعات العامة .

٤. انسحاب الدولة من الخدمات المرفقية وتركها للقطاع الخاص .

٥. الاعتماد الكلي على القطاع الخاص في مجال الاستثمار .

٦. الاعتماد الكلي على القطاع الخاص للقيام بالعمل الاقتصادي المنتج .

وتم الإشارة في ورقة الدكتور/ **عمر الرزاز**، التي قدمها إلى الندوة، التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد بعنوان : " تعزيز الحكم الجيد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا " [٢]، إن المشكلة مع القطاع الخاص هي مزدوجة؛ لأنه تعتبر الشفافية والحاكمية في مؤسسات القطاع الخاص شبه معدومة وقليلة جدًّا هذا من ناحية، وإن العلاقة العضوية بين القطاع العام والخاص لا تهدف لاستيطان التكنولوجيا، أو زيادة الإنتاجية في الاقتصاد، أو لخلق فرص عمل للأجيال الناشئة، بل هي علاقة فساد وإفساد لتثبيت مواقع احتكارية، ولا يجب أن يفهم أن كل عمليات الفساد محصورة في القطاع العام فقط .

الفرع الثالث

الفساد والتنمية

إن التنمية الاقتصادية في الإسلام ترتكز على دعامتين، هما وفرة الإنتاج، والعدالة في التوزيع، من خلال الاستغلال الأمثل لمختلف الموارد البشرية التي وهبنا الله إياها، ومعنى ذلك

---

[٣] سليم الحص وآخرون، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص ٢٠٧ .

[١] سليم الحص وآخرون، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص ١٤٣ .

أن الإسلام يضع للاقتصاد هدفًا، يمكـــن أن يطلـــق عليـــه إنســـانية الاقتصـــاد وأخلاقياتـــه ومثله [١].

ولذلك تسعى التنمية في الإسلام لتحقيق هدفين الأول اقتصادي، والثاني أنساني اجتمـــاعي لتحقيق الوظيفة الأساسية، التي كلف الله بها الإنسان، وهي عمارة الأرض [٢].

وعند بحث العلاقة بين الفساد والتنمية، نجد أن معظم البلدان النامية ومنها بعض البلـــدان العربية تعيش واقعًا يعكس الكثير من مظاهر التخلف الاقتصادي، وهذا الواقع يفـــرز مشـــاكل تتعلق بالعمالة والتوظيف والتدهور السريع في الطاقات الإنتاجية، والترهـــل الإداري، وعـــدم العدالة في توزيع الدخل والثروة بين الأفراد والأقاليم، وبين الريف والمدن وأتساع الهوة بـــين الأغنياء والفقراء، وعدم الاستقرار السياسي والاجتماعي والأمني، مما يـــؤدي إلـــى انتشـــار التسيب والفساد، والمعروف أن التنمية وما يصاحبها من حراك سكاني وهجـــرات وتغيـــرات اجتماعية واقتصادية، والتغير في الأدوار الاجتماعية والعادات والتقاليد، والتغير في النظم التي تحد من السلوك المنظم للأفراد والجماعات [٣].

إذن الفساد الإداري يؤدي إلى استنزاف وعرقلة التنمية، وإن انتشار الفساد بشكل خـــاص والجرائم بشكل عام غالبًا ما يدفع الدول إلى تخصيص حصص متزايدة مـــن دخلهـــا القـــومي لمحاربة الفساد، وتصبح محاربة الفساد معوقة للتنمية، من خلال استنزاف جزء من الميزانيـــة؛ لأن عملية التنمية هي عملية تتابعيه تراكمية، وأثارها لا تنعكس على الفترة التي يحدث فيهـــا، بل ينعكس أثارها على السنوات القادمة [٤].

وتخلق التغيرات " تحركًا إنسانيًا من المجتمعات المحرومة باتجاه المجتمعات القادرة مـــع ما يرافق هذا الحراك من المظاهر الإنحرافية، التي تترتب على اقتلاع الإنســـان مـــن بيئتـــه

---

[٢] د. علي عبد الرسول، التنمية الشاملة وعلاقتها في الأمن، المركز العربي للدراسات الأمنية، الريـــاض، ١٩٨٨، ص ١٣٧ .

[٣] د. محمد عبد المنعم عفر، التنمية الاقتصادية لدول العالم الإسلامي، دار المجمع العلمي، السعودية، جده، ١٩٨٠، ص ٢٩ – ٣٠ .

[١] د. صلاح عبد المتعال، التغير الاجتماعي والجريمة في المجتمعات العربية، مكتبة وهبة، القاهرة، ١٩٨٠، ص ٨١ .

[٢] د. صلاح الدين فهمي، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية، مرجع سابق، ١٩٩٤، ص ٨٢ – ٨٥ .

وتحلله من معايير الضبط السلوكي، والخضوع لإغراءات التكسب والأعمال غير المشروعة، التي تستهدف تذليل الصعوبات، التي يمكن أن تضعها الدولة بطريقة مقصودة من قبيل إجراءات الضبط والتنظيم ولأي غرض آخر، ويطرح هذا الواقع فسادًا وتسيبًا وممارسات أخرى للسلوك الإنحرافي في ساحة التنمية " [١].

وطرح المسئولون الأمريكيون مبادرة في عام ١٩٨٩ لمكافحة رشوة المسئولين الأجانب في المعاملات التجارية، وفي عام ١٩٩٤ احتوت توصية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عنصرًا حيويا آخر يسمح للمنظمة بأن توسع من نطاق التعاون الدولي، وتوصي أيضًا بانضمام دول أخرى، وشملت توصية منظمة التعاون والتنمية في عام ١٩٩٦ بفحص قضية إمكانية خصم الرشاوى المقدمة إلى المسئولين العموميين الأجانب من الضرائب [٢].

ومن اتجاهات تفسير الفساد في الدول النامية اتجاه التنمية والتحديث، الذي يعتمد على مفاهيم التنمية كإطار مرجعي، ويركز على العوامل الداخلية، وينظر إلى الفساد باعتباره مرحلة انتقالية يمكن تجاوزها، ويشخص الفساد على أنه آلام متزايدة بدلًا من كونها مرض مميت [٣].

وفي رسالة التكليف السامي من جلالة الملك عبد الله الثاني، لدولة رئيس الوزراء سمير الرفاعي، بتاريخ ٢٠٠٩/١٢/٩ (اليوم العالمي لمكافحة الفساد) قال : " أن التنمية الشاملة، التي نسعى لتحقيقها تستدعي المزيد من الاهتمام ببرامج تطوير القطاع العام، وإعادة هيكلة الجهاز الحكومي، وزيادة تأهيله وتخليصه من مظاهر الترهل، واعتماد مبدأ تكافؤ الفرص والشفافية في التعيين والترقية، وتفعيل آليات المحاسبة والمساءلة ومحاربة كل أشكال الفساد

---

[٣] د. سنان سعيد، بحث دور الإعلام في الوقاية من الجرائم الناجمة عن النمو الاقتصادي، المنظمة العربية للدفاع الاجتماعي، العدد (٧)، الرباط، ١٩٨٣، ص ٦٣ .

[١] كيمبرلي أن اليوت، الفساد والاقتصاد العالمي، مرجع سابق، ٢٠٠، ص ١٧١ – ١٧٥ .

[٢] د. حنان سالم، ثقافة الفساد في مصر، دار مصر المحروسة، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٧٢ .

والواسطة والمحسوبية بمنتهى الحزم والشعور بالمسئولية؛ فالتنمية لا تتحقق إلا في ظل العدالة والمساواة وسيادة القانون للجميع " [١].

أكدّ وزير وزارة التنمية الإدارية (الملغاة)، أن أبرز معوقات التنمية في الأردن، هي إنكار الإنجازات وجلد الذات وإطلاق الشائعات، وإن الجهود الأردنية التي تبذل في مجال الإصـــلاح ومحاربة الفساد تأتي انسجامًا مع الخط العام لإرساء الديمقراطية وحرية الرأي .

ومن المعلوم أن من الشروط التي لا يمكن أن تتحقق التنمية بدونها، هــو تــوفر مفــاهيم الشفافية والمساءلة والحكم الرشيد، التي تنعكس على المسار التنموي في الدول، لــدفع عجلــة التنمية وكسر احتكار التكنولوجيا والتقنية الحديثة، ولأن الفساد يضعف التنميــة الاقتصــادية، ويؤثر على استقرار وملاءمة مناخ الاستثمار، ويزيد من تكلفة المشاريع التنمويــة، ويضــعف حوافز الاستثمار للمشاريع المحلية والأجنبية، ويؤثر على عدالة توزيع المشاريع الاستثمارية، ويسهم في إعادة تخصيص الثروات لصالح الأكثر قوة ممن يحتكرون السلطة، ويوسع الفجــوة بين الطبقات مع زيادة نسبة المهمشين [٢].

الفرع الرابع

الشيوعية والفساد

من المسلم به أن الفساد يحدث في جميع دول العالم، ومنها الدول الشيوعية والاشــتراكية، ونشرت العديد من المقالات عن حرب الدول الشيوعية ضد الفساد، ومنها الصين، وأبلغ زعيم الحزب الشيوعي الفيتنامي في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٦، أن الفساد يؤدي إلى انحسار ثقــة الشعب في الحزب بصورة خطيرة، وطلب من الحزب والشعب محاربة الفساد، والقضاء على أفراد العناصر المنحلة والمنحرفة، الذين يمثلون الفساد، والذين يسرقون الممتلكــات العامــة، وينهمكون في التواطؤ الإجرامي، ويتلقون الرشاوى، ويضطهدون الناس ويقــدمون الحمايــة للأشرار، ويرى بعض النقاد الغربيين أن الفساد هو نتيجة طبيعيــة لتبنــي الدولــة المــذهب

---

[٣] كتاب التكليف السامي لدولة رئيس الوزراء سمير الرفاعي، بتشكيل الحكومة، عمان، ٢٠٠٩/١٢/٩ .

[١] زياد عربيه بن علي، مقال : الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد في الدول النامية، كلية شرطة دبــي، مجلة الأمن والقانون، السنة العاشرة، العدد الأول، ٢٠٠٢، ص ٢٩٢ .

الشيوعي لغياب المنافسة السياسية والاقتصادية، ومع ذلك " فقد يتنبأ بفساد أقل في الدول الشيوعية بسبب الأدوات ذات الإمكانيات القوية – الحزب، السلطة، السريّة –؛ فمعظم الدول الشيوعية تجعل من الصعب على رئيسها وضع ثروته في حساب له في أحد البنوك السويسرية " (١).

ومن ثمّ فإن الكثير من المفاهيم عند القادة الاشتراكيون اتجهت إلى نقد الفساد، الذي أخذ ينخر عظام شعوبهم في الفترات الأخيرة، والذي استشرى كالسرطان، ويعلن الكثير من القادة الاشتراكيون ضرورة الابتعاد عن القيم الرأسمالية للتغلب على هذه الآفة، ويعزى المعلقون السوفييت وجود الفساد إلى مخلفات الماضي، وأنها ستتلاشى ما دام النظام الاشتراكي يأخذ طريقه نحو الثبات والاستقرار (٢).

ويعتبر قرار ميخائيل جورباتشوف بتنشيط الاقتصاد والثقافة السياسية السوفيتية المتصلبة، ودفعها إلى الانفتاح، وتبعها الهبات الشعبية، التي عجلت في انهيار الاتحاد السوفيتي، كانت كلها شواهد على الاتجاه العالمي لنشر الديمقراطية، والموجة العالمية المعاصرة لمكافحة الفساد، سارعت هذه العملية في سقوط الاتحاد السوفيتي وزوال الخطر الشيوعي، أصبح من الممكن إسقاط الكثير من الشخصيات السياسية المتمكنة سابقًا، وبنهاية الحرب الباردة برز اقتصاد دولي متكامل بشكل حقيقي، وأصبح العالم معسكر واحد لا معسكرين، أدى ذلك إلى تزايد الإحساس العالمي بالترابط لا انفكاك منه، ولكن أن التخلص من الضوابط السلطوية، واعتماد اللامركزية، والخصخصة، وفتح الاقتصاديات الشيوعية أمام المشاركة الدولية، أدى إلى تفشي الفساد بدرجة هائلة، كما حدث في روسيا (٣).

وإن وتيرة الفساد والإفساد تسارعت في معظم البلدان الاشتراكية سابقًا، وكانت النتيجة التحول إلى نظام السوق الحرة، خاصة في ظل الظروف الاستثنائية، التي سادت عملية الخصخصة، وما رافقها من عمولات ورشاوى كبيرة، وإن انتهاء الحرب الباردة أنهى المواجهة المباشرة بين المنظومة الشيوعية المتهاوية والديمقراطيات الغربية، وأدي إلى

---

(٢) روبرت كليتجارد، السيطرة على الفساد، مرجع سابق، ١٩٩٤، ص ٢٧٩ – ٢٨٠ .

(٢) John Kramer "Political Corruption in the USSR", Western Political Quarterly, 30-June 1977, P. 213.

(٢) كيمبرلي أن اليوت، الفساد والاقتصاد العالمي، مرجع سابق، ص ٢١ – ٢٣ .

تحولات اقتصادية مفاجئة لبعض الأنظمة الاشتراكية سابقًا باتجاه اقتصاد السوق، وما رافق ذلك من زيادة الفساد والإفساد نتيجة التطور التقني الهائل في حقل المعلوماتية، وإن نشوء القطاع العام في الدول العربية لم يكن خيارًا أيديولوجيًا، بل كان ضرورة تنموية، مثلًا نسبة القطاع العام في السعودية، وهي دولة غير اشتراكية أكبر من نسبة القطاع العام في الجمهورية السورية، وذلك عائد للضرورات التنموية [١].

الفرع الخامس

الفساد والتيار الإسلامي

في الواقع إن الأحزاب السياسية، هي أمر لا غنى عنه لتحقيق النظام الديمقراطي، ولتكوين الرأي العام؛ لأن الديمقراطية لا تستقيم بغير حرية التفكير، وحرية الرأي والتعبير عن المعارضة .

وضع حسن البنا مؤسس جماعة الإخوان المسلمين في الإسماعيلية بمصر في مارس ١٩٢٨ موجهات فكرية سياسية أكثر منها أيديولوجية، تركز على أن الإسلام، الذي يؤمن به الإخوان المسلمين يجعل الحكومة ركنًا من أركانه، ويعتمد على التنفيذ، كما يعتمد على الإرشاد [٢].

وعند ظهور التحالف الإسلامي تم ترتيب القضايا الرئيسية في برنامجه، ومن ضمن ما دعا إليه إشاعة الفضيلة وغلق أبواب الفساد، من خلال حرص الحكومة وكافة المسئولين فيها على أن يكونوا قدوة حسنة، بالتمسك بتعاليم وفضائل الإسلام، وينبغي سد المنافذ التي يتسرب منها المال الحرام إلى الأشخاص، حتى لا تفسد الذمم وتتأثر علاقاتهم وروابطهم، ومنع الوساطة في المعاملات، وإلغاء جميع الاستثناءات، ووجوب تسبيب رفض أو قبول العطاءات، وعدم إسنادها المباشر، وإبعاد كل من يثبت عليه الانتفاع أو استغلال المناصب، ووضع الضوابط لضمان نزاهة الوظائف العامة [٣].

---

[٣] سليم الحص وآخرون، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص ٤٨ – ٥٤ .

[١] حيدر طه، الإخوان والعسكر، قصة الجهاد الإسلامية والسلطة في السودان، مركز الحضارة العربية للإعلام والنشر، القاهرة، ١٩٩٣، ص ١٧ – ١٨ .

[٢] د. حنان سالم، الصحافة المصرية وقضايا الفساد، مرجع سابق، ص ١٦٠ – ١٦٢ .

ويرى الباحث أن المعارضة الإسلامية في الأردن دائمًا تهول من حجم الفساد، وتحاول أن تجعله ظاهرة اجتماعية، وإن الحكومة تتستر على الفساد، الذي أصبح منتشرًا كالسرطان، وإشاعة البلبلة والأباطيل على المشاريع التنموية الفاعلة، التي تقوم بها الحكومات الأردنية المتتالية، وتحاول زعزعة ثقة الناس بالنظام الحاكم، وتتعاون من الباطن مع القوى الإرهابية، من خلال الضرب من تحت الحزام، وتحاول أن تلبس ثوب فسادها للحكومات الأردنية؛ فهي دائمًا معارضة، معارضة دائمًا !! . أريد جوابًا للأسئلة التالية ؟:

١ - لماذا لا يتم تعيين أردنيين في الوظائف الحساسة لحزب جبهة العمل الإسلامي في الأردن ؟

٢ - هل أنتم دولة منظمة مبطنة تعمل لأجندات خاصة، ولفئات ذات لون واحد ؟

٣ - أين الشفافية في تعييناتكم ؟

٤ - هل أنتم وحدكم معصومون من الفساد المالي والإداري والاجتماعي ... إلخ ؟

الفرع السادس

دور الأحزاب في مكافحة الفساد

يعتبر من أهم متطلبات الديمقراطية التعددية السياسية المبنية على أساس تعدد الأحزاب، وإمكانية تداول السلطة بشكل سلمي، وتمتع المواطنين بالحقوق المتساوية، بغض النظر عن انتمائهم الديني أو العرقي أو الفكري أو اللغوي، وتطبيق القانون على الجميع بدون تمييز، وسيادة الأمة والرقابة الشعبية؛ لأن السلطة تنبع من إرادة الشعب، ولا يمكن تصور الديمقراطية بدون وجود أحزاب وتعددية سياسية [١]، ولم تتوانى الحكومة الأردنية عن تمويل الأحزاب، من خلال إصدار نظام لتمويل الأحزاب، وفقًا لما تضمنه قانون الأحزاب الأردنية رقم ٢٠٠٧/١٩، وجاء في كتاب التكليف السامي لدولة المهندس نادر الذهبي (... مؤكدين عزمنا الاستمرار في برامج الإصلاح السياسي وتعزيز المشاركة، وتنمية الحياة الحزبية، ومستنيرين بالمبادئ التي تم التوافق عليها في وثيقتي الأجندة الوطنية وكلنا الأردن

---

[١] التنمية السياسية، نشرة شهرية تصدرها وزارة التنمية السياسية، العدد الأول، آذار ٢٠٠٨، ص ١٢ .

...) [1]، وبلغ عدد الأحزاب في الأردن حسب آخر إحصائية من وزارة التنمية السياسية بتاريخ ١٥/٢/٢٠١٠، (١٨) حزب، وأكثر تلك الأحزاب تنظيمًا هو حزب جبهة العمل الإسلامي (الإخوان المسلمين)، والسبب أن فكرة الأحزاب غير مرغوبة عند الأردنيين، أو ما يسمون بالأغلبية الصامتة، ومن تلك الأغلبية الصامتة عشيرة بني حسن لوحدها يبلغ عدد نوابها في مجلس الأمة الأردني متقارب مع عدد نواب حزب جبهة العمل الإسلامي، وإنني مع الحزب الذي يخدم مصالح الوطن العليا والمواطن قولًا وعملًا .

وقال جلالة الملك عبد الله في خطاب العرش السامي : " فإن أول ما نريد التأكيد عليه، هو أهمية العمل على ترسيخ الوعي بالثقافة الديمقراطية، وتطوير الحياة الحزبية، لتمكين المواطن من المشاركة الحقيقية في صنع القرار، على أن تكون النوايا مخلصة والمحافظة على الثوابت الوطنية والدفاع عنها، وليس أداة لأجندات خارجية، وهذا يستدعي ترسيخ مبادئ العدل والمساواة، وتكافؤ الفرص، على أساس الكفاءة والإنجاز، وتعميق هذه المبادئ والمفاهيم في ثقافتنا الوطنية، والانتقال بها من إطار القول والشعارات إلى واقع العمل، بعيدًا عن التشكيك وتسجيل المواقف " [2].

وأكدّ جلالة الملك في خطاب العرش السامي، " على تمكين المجتمعات المحلية في تحديد احتياجاتها التنموية، وبرامجها المختلفة، ومتابعة تنفيذها، وتفعيل مشاركتها السياسية، وقبول الآخر والتنافسية السياسية بما يراتب الحقوق والواجبات، ويحرص على الصالح العام، ويحقق مصالح الدولة العليا في الإطارين التنموي والسياسي، محتكمين إلى الدستور، ومستندين إلى ثوابتنا الوطنية، التي نلتف حولها " [3]، وعودًا على بدء فإن استعراض خطب العرش السامي،

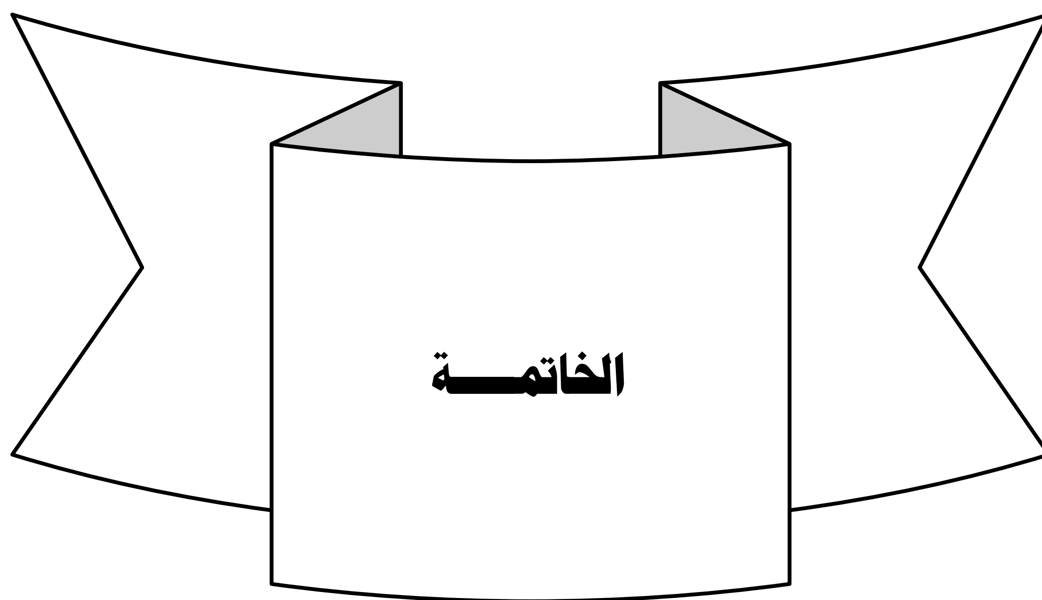
---

[2] كتاب التكليف السامي الموجه من جلالة الملك عبد الله الثاني، لدولة المهندس نادر الذهبي، بتاريخ ٢٣/١١/٢٠٠٧ .

[1] خطاب العرش السامي في افتتاح الدورة العادية الأولى لمجلس الأمة الخامس عشر، الموافق ٢٢/١١/٢٠٠٧.

[2] خطاب العرش السامي في افتتاح الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة الخامس عشر، بتاريخ ٥/١٠/٢٠١٠ .

تؤكد على العديد من قيم المواطنة، التي كفلها الدستور الأردني مثل، الحرية، وتكافؤ الفــرص، والعدالة، وتقاسم المسئولية، والمشاركة في صنع القرار .


الخاتمـــة

الخاتمـــة

لذا بعد هذا العرض أرجو أن تبيّن هذه الدراسة أن الفساد لم يعد شأنًا محليًّـا، بـل هـو ظاهرة عالمية تمس كل المجتمعات والاقتصاديات، وأضحى علّة مستشرية بكافة أشكاله، ممـا يجعل التعاون الدولي على منعه ومكافحته أمرًا ضروريًّا؛ لأنه بات يشكل عنصرًا خطرًا على المجتمع الدولي أكثر من أي وقت مضى، ويؤدي إلى اكتساب الثروة الشخصية بصورة غيـر مشروعة، ويمكن أن يلحق أضررًا بالغه بالمؤسسات الديمقراطية، والاقتصـاديات الوطنيـة، وسيادة القانون، ولأن العقد شريعة المتعاقدين، لذلك فإن على الدول المتعاقدة وبحسن نيـة أن تقوم باتخاذ الإجراءات لمواءمة، وتطبيق كافة نصوص الاتفاقيات والمواثيق الدولية الملزمـة ذات الشأن، ويجب أن تكون الإجراءات المتخذة على الصعيد العالمي على قـدر وافـر مـن الفعالية والتنفيذ للسيطرة على آفة الفساد، وليس عيبًا أن نعترف أن الجهود الدولية في مكافحة الفساد لم تظهر آثارها الملموسة بالشكل المطلوب على المستوى الدولي حتى الآن؛ لأن وسائل تنفيذ القانون حتى في الدول التي تشكل فيها سيادة القانون جزءًا مهمًّا من مكوناتها الثقافية، لا تزال غير كافية لمواجهة النمو المتصاعد للجرائم المنظمة والجرائم الاقتصادية، وكافة الجرائم ذات العلاقة بأعمال تنطوي على الفساد في بعض دول العالم .

ويبدو لي من مجمل ما تم بحثه أن نظام المراجعة (Reformation) ما زال قاصرًا، ولا يسمح بإعادة طرح الأفكار والأمور بطريقة تكفل دراسة مكافحة الفساد بتعمّق، بقصد معالجـة الأخطاء المتصور حدوثها في النواحي الوقائية والتطبيقية والعملية؛ فعلى الرغم من ممًّا يتعلق بموضوع النموذج القانوني لجرائم الفساد؛ فإن التشريعات الأردنية فيما يتعلق بجرائم الفساد قد جاءت من حيث المبدأ متوائمة مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، سواء كان ذلـك علـى صعيد القوانين العامة، أو الأنظمة الخاصة، بالرغم من تقنينها في فترات سـابقة، ولكنهـا لـم تبتعد كثيرًا عن أحكام الاتفاقية الدولية لمكافحة للفساد، ويتطلب الوصول إلى النجـاح اللائـق للحد من الفساد زيادة فعالية تطبيق القوانين والاتفاقيات المناهضة لجرائم الفساد، مـن خـلال التنسيق بين مختلف المؤسسات المعهود إليها بتطبيق القـوانين علـى المسـتويات الوطنيـة والإقليمية والدولية، ولا ننكر أن الحرب لمكافحة الفساد على المستوى الدولي مستمرة، ولكـن بوادر الانتصار فيها مبعثرة، بسبب اختلاف الأيديولوجيات، وصحة القول أن فشل الإجراءات

في تنفيذ الاتفاقيات الدولية عائد إلى الثقافات المختلفة، والمصالح المتناقضة، واختلال موازين القوى العالمية على درجة هائلة من التناقض والتباين، وما تتمتع به تلك الدول من قوة على فرض إرادتها على القوى العالمية الأخرى، وذلك يجعل من السيطرة على الفساد وتحجيم مضاره ضربًا من الخيال، وذلك مصداقًا لقوله تعالى : " ظَهَرَ الفَسَادُ فِي البَرِّ وَالْبَحْرِ "، وجذوره راسخة في الحضارات القديمة والحديثة والمستقبلية، ولا يوجد بارقة أمل بأن تتفق المعسكرات السياسية العالمية على توحيد الاتجاه، كاستخدام إشارات المرور، وإشارات الصم والبكم الموحَّدة على المستوى العالمي والوطني؛ لأن في توفيق تلك الجهود ضياع الكثير من المكاسب المادية للفاسدين، خاصةً أن هناك أشخاص فاسدين فاعلين على المستوى الدولي يفوق تأثيرهم أكثر من الدول ذاتها .

وتجدر الإشارة من ناحية أخرى إلى أن المعاهدات والاتفاقيات الدولية تشكل أطرًا للمواءمة مع القوانين الوطنية ذات العلاقة بالفساد، إلا أن تطبيقها لم يلق الجدية المطلوبة في الكثير من الدول، على الرغم من وضوح القانون الدولي وإلزاميته بهذا الشأن، أما فيما يخص المملكة الأردنية الهاشمية فقد أبدت التفاعل والتعاون المباشر مع الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة، وتم إيضاح ذلك عند الحديث عن المواءمة مع التشريعات في المملكة الأردنية الهاشمية .

كما نجد للأسف، أن العولمة الحديثة تلعب دورًا رياديًّا لاستكشاف آفاق جديدة، لبروز أنواع جديدة من جرائم الفساد محصنة ضد القوانين التي لم تغطيها بعد، لأن المفسدين على قدر وافر من الحنكة والذكاء لاختراق الثغرات القانونية، واتباع أساليب شيطانية محكمة بدقّة، ومع ذلك لا تزال هناك فرص كبرى لنشر الديمقراطية والإجراءات المناهضة للفساد .

وإن الشريعة الإسلامية اشترطت لقبول توبة المفسد، الذي وصل إليه المال بطريق الرشوة، أو الاحتيال أن يردَّ ما أخذه من أموال لأصحابها، أو يتصدق بها للمشروعات العامة من بناء مستشفيات، أو غيرها، وتعاد الأموال سواء كان المرتشي حيًّا أو بعد موته، وحث الفقهاء الورثة على ردِّ المال، أو التصدق به تبرئة لذمة مورثهم، وإن الإبلاغ عن المفسدين للسلطات العامة أمرًا محمودًا في الشريعة الإسلامية، ولا بدَّ من الإشارة في هذه الدراسة إلى أن نظام الحكم في الأردن لديه الكثير من الرؤى والطموحات التي يسعى لتحقيقها لإسعاد

الشعب وتقليل الفوارق الطبقية، ولكن قد يقف حائلًا بين الحاكم والشعب تلـــك النخـــب، التـــي تستغل مناصبها من أجل التربح وتكديس الثروات، والتي يتحصن بعضها بدرع ممنـــوع مـــن المحاسبة، ولكن إذا ما احترمت النخبة حقوق الأفراد وسعت إلى العدالة في توفير مســـتلزمات العيش الكريم، هنالك تضيق الفجوة وتمتد جسور الثقة بين الحـــاكم والشـــعب، ولكـــن ذلـــك يستوجب ثقافة ديمقراطية تتعزّز بين أفراد الشعب بوجود مواطن واثق مؤمن بالقيم والمعـــايير الأخلاقية، ويحترم القوانين والأنظمة المنظمة لمجتمعه .

وهنالك قصور واضح في النواحي الإدارية في القطاعين العام والخاص الأردني، لعـــدم معالجة غموض القوانين والتعليمات وضبابية الإجراءات، وتغاضـــي المـــدراء عـــن معاقبـــة المخالفين بحزم، وضعف المساءلة وتداخل الصلاحيات، واحتكار المعلومات عن المـــواطنين، بالرغم من وجود قانون ضمان حق الحصول على المعلومـــات، وزيـــادة الفـــوارق واتســـاع الفجوات بين أفراد المجتمع، لاحتكار فئات معينة المناصب السيادية، وهي ما تســـمى ارتفـــاع معدل دوران المسئولين على مناصب محددة، وجهل وعدم وعي المواطنين لحقوقهم، وفســـاد أخلاق البعض وانحطاط قيمهم .

الاستنتاجـــات

لقد ظهرت من خلال الدراسة النتائج العامة التالية :

١ – تعتبر الإدارة العامة والخاصة الفاسدة هي العنصر المباشر في التـــأثير علـــى إحـــداث الإساءة إلى كيان الحكومات والمؤسسات الطبيعية؛ لأن الشخصية المعنوية لا يتوفر فيها عنصر الإرادة لترتكب العمل الفاسد، بل الأشخاص الطبيعيون هم من يقومون بالأعمال الفاسدة، ولا يحدث الفساد من المواد المنقولة وغير المنقولة، التي تمتلكهـــا الحكومـــات والمؤسسات، بل يحدث من أولئك الأشخاص، الذين يديرون تلك الأمـــوال ويختلســـونها عن علم ودراية تامة .

٢ – ومن المفيد في هذا النطاق بيان حقيقة أنه حتى مع وجود حاكم أمين وديمقراطي ونزيه، إلا أن هذا لا يعني عدم وجود أشخاص في مواقع المسئولية فاســـدين، وبـــالنظر إلـــى الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وقانون هيئة مكافحة الفساد الأردنـــي وجـــدت أنهمـــا يسهمان في الحد من الفساد على المستوى الفـــردي مـــن منطلـــق تحديـــد الواجبـــات والمسئوليات بوضوح، ولكن يجب أن تكون هذه المسئوليات حقيقية وذات آليات عمليـــة للتنفيذ، وإن تفعيل وتحديث آليات المسائلة – مثل زيادة درجة مشاركة المـــواطنين فـــي الأمور العامة – يؤدي إلى الحد من ظاهرة الفساد بكفاءة وفاعلية .

٣ – نشهد في العالم بعض حالات تفكك الحكومات الفاسدة، ثم نرى البعض مـــن المســـئولين الدوليين المرموقين يهربون، ويحصلون على حق اللجوء السياسي فـــي دول أخـــرى، ويتعاظم القلق الدولي حول هؤلاء الأفراد، الذين استضافتهم دولة ما، في حين ترغـــب الغالبية الشعبية في دولهم الإمساك بهم ومحاسبتهم على الجرائم، التي ارتكبوها في حـــق مجتمعهم، أثناء أدائهم لعملهم السابق، ولكن التعاون الدولي في مكافحة الفســـاد، والـــذي تبنته الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، عالج الكثير من حالات الفساد التي يعتبر الإفـــلات منها أمرًا صعبًا .

٤ – توصلت الدراسة إلى أن هناك ارتباط وثيق بين جميع عوامل الفساد، ولا يمكن فصـــلها عن بعضها البعض؛ لأن تلك العوامل تتعاون فيما بينها ضـــمن منظومـــة أخطبوطيـــة متشابكة يصعب فصلها عن بعض، ولذلك يجب عند معالجتها النظر إلى تلـــك العوامـــل

نظرة شمولية غير قابلة للتجزئة عند وضع الحلول؛ فلا تقبل أنصاف الحلول والحالة هذه، ولكن مع ذلك لا يمكن على الإطلاق الوصول إلى الحل الشافي؛ لأن ذلك ضرب من الاستحالة؛ لأن الفساد عبارة عن سرطان خبيث، يخمد هنا، وينتشر هناك بألوان متعددة وأنماط سلوكية متشعبة .

٥ – ويؤيد الباحث ما أظهرته الدراسات في الأردن أن من أهم أسباب الفساد الإداري التساهل في فرض العقوبات المناسبة، والتساهل وغض النظر عن الكثير منها؛ لأن الكثير من العقوبات أصلًا ضعيف غير رادع، وتدخل الوجهاء وأصحاب المناصب الرفيعة للحيلولة دون إيقاع العقوبات، دفع المسئولين إلى عدم محاكمة المخالفين [١].

٦ – ضعف الولاء والانتماء للعمل العام، نتيجة ذبول صفات المواطن الصالح ذي الأخلاق والقيم الرفيعة عند البعض، نتيجة الفقر والعوز والتهميش السرمدي لبعض الفئات؛ فمن خلق زاحفًا يبقى زاحفًا .

٧ – إن السيطرة على الفساد تؤدي إلى المحافظة على المال بمختلف أشكاله، وحصانة المؤسسات في الدول، وتحسين فرص الترويج للاستثمار، مما يؤدي إلى زيادة معدلات التنمية، من خلال المشاريع الجديدة، التي تحتاج إلى أيدي عاملة، من خلال خلق فرص جديدة، مما يعني تخفيض نسبة البطالة التي تعتبر من مسببات الفساد .

٨ – عدم قيام وسائل الإعلام المختلفة من صحافة وإذاعات وتلفزيون بعمل توعية جديّة للجماهير، وبيان خطورة الفساد والتحذير منه، وعمل الندوات والحلقات مع المتخصصين في هذا الحقل، وأن تضع النقاشات المصالح الوطنية العليا فوق كل الاعتبارات .

٩ – إن نشوء القطاع العام في الوطن العربي يعتبر ضرورة تنموية، ولا يعتبر خيارًا أيدولوجيًّا، والقضية ليست قطاع عام أو خاص، بل هل هناك شفافية ومحاسبة ونظام ديمقراطي أم لا ؟؛ لأن غياب الشفافية والمحاسبة في أي من القطاعين، يعني أنه سيتعرض للفساد، وإن المشاريع الدولية لمكافحة الفساد، بالرغم ممَّا تضمنته تلك

---

[١] صفاء الدين إبراهيم، أكثم الصرايرة، دراسة ميدانية في العلاقة بين تدني المستوى المعيشي للموظفين والفساد الإداري من وجهة نظر الموظفين، دراسة ميدانية في الدوائر الحكومية لمحافظة جرش، الأردن، العدد (٨٧)، كانون الأول ٢٠٠١ .

المشاريع من مقترحات وتوصيات عديدة، إلا أنها لم توضح العلاقة العضوية بين الفساد في القطاع العام والقطاع الخاص .

١٠ - خوف بعض المسئولين المباشرين من توقيع العقوبات على أبناء المنفذين وأصحاب القرارات، وهذه الحالة موجودة في الأردن، ويجب ألا تغيّب الحقائق، ولا يعتبر هذا من قبيل جلد الذات؛ لأنك تشاهد بأم عينك تخصيص الدورات الخارجية، والبعثات والمناصب الفخمة لأبناء فئات محددة في المجتمع الأردني، في حين يقبع أقرانهم ذوي الخبرات، والكفاءات في مناصب مهمشة ومعدمة، ويتغنَّى ويتهنَّى أبناء الذوات بمناصبهم، خاصة في السلك الدبلوماسي الأردني .

١١ - اتضح تحديد معدلات جرائم الفساد التي نصت عليها الاتفاقية الدولية والقوانين الوطنية، مثل الرشوة والاختلاس وإساءة الائتمان، وغسل الأموال والجريمة المنظمة والجرائم الاقتصادية، بسب جدّية الدول الموقعة على الاتفاقية الدولية في تفعيل الاتفاقية على المستويات الإقليمية والوطنية، وإن زيادة ظهور حالات الفساد عبر وسائل الإعلام لا يعني عدم فاعلية المكافحة، بل على العكس لولا المكافحة الصارمة لما ظهرت هذه الجرائم وبقيت طي الكتمان .

١٢ - وبعد دراسة العلاقة بين الفساد والبيئة، ظَهَرَ أن الفساد الإداري هو سلوك توّلد ونشأ وترعرع في ظل بيئة مليئة بالمستنقعات الإدارية والاجتماعية والاقتصادية والنظامية، التي سمحت له في بالظهور في مختلف أشكاله، ولا يمنع أن تكون البيئة الاجتماعية هي التي تَوَلّد منها الشخص الفاسد، مع سلامة البيئة المحيطة في العمل، وللحد من الفساد يجب أن يكون هناك توازن بين البيئة المحيطة من جهة، وأخلاقيات الموظف من جهة أخرى .

١٣ - يبدو أن الفساد والعولمة يمكن أن يظهرًا بوجهين مختلفين يعتريهما التناقض، أحداهمًا يدعي أن العولمة هي التي أدت إلى فتح آفاق جديدة لاستشراء ظاهرة الفساد على المستوى العالمي، والوجه الآخر يرى أن أفضل وسيلة للسيطرة على الفساد والحد من مضاره هو عولمة القيم والمؤسسات الديمقراطية، والتأكيد على الشفافية وحكم القانون، وللعولمة مظاهر إيجابية ومظاهر سلبية، وللدول أن تختار ما يتناسب مع وضعها

الداخلي، وبرز الفساد في العقد الحالي كقضية سياسية عالمية أثارت استجابة عالمية على مستوى المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية .

١٤ – إن الفساد الإداري في الوطن العربي يدور في حلقة مفرغة، وتبتعد بعض النظم عن واقع مجتمعاتها، مما يؤدي إلى ظهور الإضرابات والمظاهرات، نتيجة سوء توزيع الثروات والسلطة والمناصب، والعدالة الظالمة، واختلال التوازن الاجتماعي، مما يعني زيادة في الإنفاق على تحسين الإدارات وتشديد النواحي الأمنية، ولكن الحل الأمثل يكون بإحلال العدل والمساواة وتكافؤ الفرص بين أبناء الشعب الواحد دون أي تفرقة أو تمييز، وبالسند الدستوري في المادة (٦) فقرة (١) " الأردنيون أمام القانون سواء، لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات، وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين " .

١٥ – يدمر الموظفون الفاسدون القطاع العام ويشلّون حركته، وتكون المكاسب المرجوة من الخصخصة، ومن عقود الامتيازات الأجنبية ضئيلة على عكس المبالغ المتوقعة منها؛ فلا تحصل الدولة إلا على القليل من عوائد الخصخصة، وعقود الامتياز لضلوع كبار الموظفين في صفقات فاسدة على حساب دولهم، التي أولتهم ثقتها ووضعت مصالح الشعب في أعناقهم من خلال المناصب التي وصلوا إليها، ولذلك فإن الفساد الذي يضرب طبقات الموظفين العليا يؤدي إلى تدمير خطير طويل الأمد، وإخلال الثقة بين المجتمع والدولة التي تعبر عن طموحاته وآماله .

١٦ – إن تحسين وتطوير القوانين والتعليمات المنظمة للعمل العام والخاص، تؤدي إلى التقليل من ظاهرة الفساد، ولكن يجب أن يواكب ذلك تعديل الرواتب، للذين يطبقون القوانين والأنظمة؛ لأن الحوافز تحد من اللجوء إلى الفساد؛ لأنه إذا تم تطبيق هذه القوانين من قبل مسئولين لا يقبضون رواتب جيدة؛ فإن شهيتهم تفتح لتقبل الرشاوى والاختلاسات رغبة منهم في مسايرة أصحاب الأموال، وإن المناصب بدون رواتب مجزية تغطيها تقلقل فاعليتها في نظر من يتولاها، ولا يعني ذلك أنه سيتم القضاء على الفاسدين؛ لأن الموظف الفاسد بحكم التربية والأصل والعديم الكفاءة سيقاوم كل الجهود المفيدة للحد من الفساد؛ لأنها تسير في اتجاه مغاير لرغباته .

١٧ – أن إصلاح نظام المشتريات والعطاءات، يكون من خلال اختيار المتخصصين في المشتريات حسب نوع العطاءات، وأن يتم عمل حساب للتكاليف التقريبية مسبقًا، وعمل دراسة أسعار للسلع المشابهة والمماثلة، ولا يمنع من مساومة المتقدمين للعطاءات بعد فتح المناقصات، والتقليل من الوكلاء للسلع والخدمات، والقيام بعمل العطاءات مباشرة مع كبار الشركات دون الوسطاء، لخلق المزيد من الإثارة في المنافسة، وإن تغيير لجان العطاءات بشكل دوري سنوي، يؤدي إلى عدم قيام علاقات فاسدة بين الشركات الموردة ولجان العطاءات، خاصة في دوائر الشراء الموحد، ودوائر اللوازم والمشتريات العامة؛ لأن المنصب الحكومي يُدار من أي موظف ضمن الدائرة الواحدة، مع اختلاف مكنونات النفس البشرية؛ لأن الشخص الفاسد لا تكشفه سماعة الطبيب .

١٨ – وأؤيد استنتاج الدكتورة سوزان روز إكرمان عندما قالت : " إن عملية إصلاح الخدمة المدنية صعبة ومكلفة، وقد تتعدى مسئوليتها قدرة العديد من الدول الفقيرة، ومع ذلك لا يمكن تجنبها؛ لأن الأجور هبطت في العديد من حكومات الدول هبوطًا سريعًا، في السنوات الحديثة نتيجة للضغوط المالية، التي أجبرت العديد من الدول على تقليص نفقاتها، وأحيانًا تسبب إصرار البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي على إجراء تخفيضات في الأجور كشرط أساسي للمساعدات، ومن دون قصد إلى المساهمة في زيادة الفساد؛ فقد لجأت الدول الدائنة إلى تقليص الدفعات أو تجميد الأجور استجابة للضغط المتواصل في هذه المؤسسات العالمية؛ لأن هذه الطريقة تعتبر أسهل سياسيًّا من القيام بطرد الموظفين بشكل انتقائي، وقد لجأ الموظفين الذين ابتلوا بالفقر نتيجة لذلك إلى تقبل الرشاوى كوسيلة لتعويض بعض من قيمة هذه الأجور الضائعة " [١].

١٩ – لا يمكن التمييز بين الفساد الذي يرتكبه الكبار أو الفساد من الصغار، وقد يجتمع الاثنان لنفس الغاية تدفعهم المصالح المتبادلة؛ فالمخدرات تحتاج إلى أموال الأغنياء لجلبها، وإلى جهود الصغار لتصريفها وترويجها، حتى في الاختلاس على المستويات الحكومية، لا يمنع أن تصدر أوامر تفويض الأراضي الحكومية، والإحالات بأسماء عائلات صغار الموظفين، أو ذويهم، مع رضاهم بالفتات من وراء الصفقات الهائلة،

---

[١] د. سوزان روز إكرمان، الفساد والحكم، مرجع سابق، ص ١٦٢ .

التي تخطت على ظهور الفقراء وقصمتها إلى الأبد، لذلك لا يمكن الادعاء أن الفساد في قمة الهرم أقل منه في أسفل الهرم، وأن سياسة النهب والاحتيال غير محتكرة من فئات محددة بذاتها، بل يمكن أن يقوم بها أي شخص طبيعي حتى في القطاع الخاص، ولا تختلف كثيرًا عن القطاع العام، خاصة تشابه وتشابك القطاعات الخاصة والعامة في العصر الحالي بصورة يصعب انفكاكها بعد عمليات الدمج والخصخصة الهائلة .

٢٠ – إن إيجاد ديوان المظالم في الأردن يحد من الفساد، من خلال فتح الباب أمام الناس أو الجماعات للتقدم بالشكوى ضد الحكومة، والاعتراض على خدماتها السيئة أو غير العادلة، من خلال التعامل معها بأسلوب الشفافية والوضوح، وتعزيز المساءلة الحكومية، وبذلك ترتفع درجة العلنية، والتي تؤدي إلى رفع درجة المراقبة الشعبية بأسلوب مضطرد معها، ويعتبر وجود مؤسسات قادرة على سماع شكاوى المواطنين دليلاً على تعافي الحكومات في دول العالم الثالث، التي شهدت نقلات تطور وتحديث في النواحي الإدارية والسياسية وغيرها، والتي تعمل على الاستفادة من تجارب الدول الأخرى في مكافحة الفساد، وشهدت الأردن نقلة نوعية نحو التمييز في هذا المجال .

٢١ – وعند مراجعة القوانين الأردنية مثل قانون العقوبات الأردني، وقانون الجرائم الاقتصادية وقانون العقوبات العسكري، وجدت أنها تغطي كافة هذه الجرائم، ممَّا سهَّل المواءمة مع الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، ولم تواجه الحكومة الأردنية أية مشكلة قانونية من أجل المصادقة على الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، ولكن قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني نص على العديد من الجرائم، واعتبرها فسادًا بالرغم من عدم ذكرها في الاتفاقية الدولية، مثل المادة (٥) .

يعتبر فسادًا لغايات هذا القانون ما يلي :

١ – الجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته، والجرائم الاقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية رقم (١١) لسنة ١٩٩٣ وتعديلاته، وكل فعل أو امتناع يؤدي إلى المساس بالأموال العامة وقبول الواسطة والمحسوبية، التي تلغي حقًّا أو تحق باطلًا، ولكن قانون العقوبات الأردني لا يتضمن أي نص يعاقب على الواسطة والمحسوبية، ولكن قانون العقوبات المصري

عاقب عليها في المادة (١٠٥) إذا أخل الموظف بواجبات وظيفتـــه نتيجـــة لرجـــاء، أو توصية، أو وساطة يعاقب بالسجن والغرامة .

٢ – إن توفير هيئة وشبكة وقائية ضد الفساد، تكافح وتعاقب وتنمي وتتعاون دوليًّا في مجـــال مكافحة الفساد، يساعد البلدان على بناء شراكات إقليمية ودولية قـــادرة علـــى مجابهـــة ظاهرة الفساد، وعلى تأسيس عمل دولي يستطيع تحقيق طموحات دول العالم في تعزيز الحاكمية الرشيدة، وإن الفساد يؤثر على التنمية بشكل كبيـــر، ويمنـــع تنفيـــذ القـــوانين والبرامج الاقتصادية، ويعزز بيئة غير ديموقراطية وينزع احترام المواطنين للدولة .

٣ – يسهل الإصلاح والحد من الفساد عند السيطرة على مستويات الواسطة والمحسوبية؛ لأن المحسوبيات تعتبر بؤر ومستنقعات صالحة لتمرير الصفقات الفاسدة، وتآكـــل واهتـــراء بطيء نحو الاهتمام بالمصلحة العامة، وتدمير للبرامج الإصلاحية العامة بشكل جـــذري، وتدل الواسطات على عدم النضوج السياسي أو الإداري للدولة، وقلـــة اهتمـــام النظـــام السياسي بالشريحة الكبرى من عامة الشعب، بل بفئات محددة كانت معاول هدم لـــدولهم لقلة خبراتهم وعدم خروجهم من رحم الشعب، بل طيور هجينه، ليسوا من أبناء الطينة، لا يعرفون عادات الديار .

٤ – لا يكفي وضع التشريعات المجرّمة لأفعال الفساد، بل يجب أن تثبت الدول مصـــداقيتها من خلال وضع الآليات لتنفيذ العقوبات المناسبة، ومعاقبة المســـئولين الفاســـدين علـــى أرض الواقع بكل جدّية، حتى يكون لتأثير قوانين مكافحة الفساد إصلاحات جذريـــة ذات قواعد متينة، تطبّق على الجميع سواسية وبدون تحيز، وأن يكون الالتزام من قمة هـــرم الحكومة إلى أسفل الهرم، من خلال تبني برامج إصلاح جديّـــة، وإن الموجـــة الحاليـــة لإصلاح الفساد تبدي اهتمامًا أكثر عمومية بمحاربة الفساد؛ لأنـــه يـــؤدي إلـــى فعاليـــة المشاريع الكبرى، وإلى انعكاسات إيجابية على مشاريع البِنَى التحتية الكبرى .

٥ – العمل على وضع وتحديث مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين، حسب مقتضيات المادة (٨) من الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وهذا ما قامـــت بـــه حكومـــة المملكـــة الأردنية الهاشمية، وإن تعديل نظام الموظفين يؤدي إلى تفعيل الإصـــلاح الإداري، وإن تدريب العاملين يرفع من كفاءة الأداء الوظيفي، وتحسين الخدمات المقدمـــة للجمهـــور

الكريم، إذا ما تم تحسين وضبط توقيتات ومواعيد العمل بدقة، والالتزام بخدمة الجمهور حتى آخر دقيقة من موعد يوم العمل، وإن إصلاح نظام الخدمة المدنية مكلف من الناحية المادية، إلا أنه ضروري للحصول على الإصلاحات الجدية، بغية الوصول إلى حوافز ذات فعالية لحث الموظفين على المزيد من العمل والأمانة واحترام الذات، ولا أذهب إلى تخفيض عدد الموظفين، وزيادة الرواتب للفئات المتبقية؛ لأن الزيادة من لحم رفاقهم الذين أنهيت خدماتهم، بل التحديث يجب أن يصوّب إلى ما سيكون مستقبلاً .

٦ - إن تقليص مساهمة الدولة في القطاعات العامة، من خلال خصخصة المشروعات العامة، يشكل انسحاب الدولة من قطاعات الخدمات العامة، وتركها إلى القطاع الخاص والاعتماد عليها كليًّا في مجالات الإدارة والاستثمار، لا تستجيب لحاجات القطاعات المهمشة والضعيفة، ولا تحارب الفساد في الوقت نفسه، بل تعتبر من قبيل التحولات الاقتصادية، التي تهدف إلى تقليص القطاع العام .

٧ - بناء ثقافة معاكسة لثقافة الفساد هو أمر أساسي لسلامة كل من القطاعين الخاص والعام، ولا يمكن أن تكون الاستراتيجيات الرامية إلى تحقيق هذا الهدف على المدى القصير، ويجب زيادة الوعي وضمان الالتزام من جانب أولئك الذين يعملون في القطاعين العام والقطاعات التجارية على وجه الخصوص؛ فإن التنفيذ الفعال لقواعد السلوك الصحيح والمشرف، والأداء السليم للوظائف العمومية أمر حاسم، يجب أن يكون التدريب على الأخلاقيات، وأنظمة الشكاوى العامة ذات مصداقية ووعي الجمهور بحقوقهم .

٨ - العمل على تطوير وتعزيز جهود الإصلاح والتحديث، والعمل على تطوير مؤسسات الدولة الإدارية والقضائية، وهذا ما بدأت به الحكومة الأردنية، ونأمل الاستمرار على نفس الوتيرة دون تراخٍ؛ لأن هيئة مكافحة الفساد لا تستطيع القيام بالإصلاح والتحديث، لعدم تعارض الاختصاصات؛ ولأنها هيئة مكافحة وعلاج .

وظهرت بعض النتائج على المستوى الشرعي الإسلامي :

١ – تبيّن من خلال الدراسة أن سبب الفساد في المجتمع الإسلامي عامة والمجتمعات العربية خاصة هو البعد عن تعاليم الإسلام السمحة، التي عالجت مختلف نواحي الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، والتي حثّت فيها على البعد عن الرذائل مثل الرشوة والاختلاس وقبول الهدايا بحكم المنصب، وإن الدين الإسلامي دين معاملات وعبادات، وبينت المعاملات كل ما يخص التعامل بالخلق الحسن، الذي حث عليه الإسلام، واعتبر الأفعال الفاسدة من الكبائر، والذي يتجنبها له أجر مائة شهيد، وتنفرد الشريعة الإسلامية بإقرار عقوبة أخروية للمفسدين، أيًّا كان نوع إفسادهم، حتى لو أفلت من العقوبة الدنيوية .

٢ – لا يمنع الإسلام الإبلاغ عن المفسدين للسلطات العامة، ولا يعتبر هذا العمل من قبيل الغيبة، ولا يمنع من التعريض (الإعلان والإشهار) بالمفسد، سواءً كان بالقول أو بالفعل، ولا يعتبر ذلك من قبيل السباب المحرّم، وإن النهي عن الفساد يؤدي إلى زيادة النعم والخيرات، وإنه لو تم أداء الزكاة على أصولها الشرعية، يمكن أن تؤدي إلى تهدئة العامل النفسي لدى الكثير من المعوزين تجنبًا لحصولهم على المال بالطرق غير المشروعة .

٣ – أن يتم إبراز دور المساجد من خلال الخطب والإرشاد الديني، ولأن الديانات كافة عالجت الفساد في الأرض بمختلف أشكاله، وبأسلوب محكم يتماشى مع مختلف المجتمعات وصالح لكل زمان ومكان، ولا يمكن إنكار أهمية الوازع الديني في علاج الذات البشرية من ملاحقة أهوائها الطافحة، بل تعمل على تهذيبها وصيانة منظومة الأخلاق والقيم من الانحراف .

٤ – وتعتبر الرشوة وأكل المال بالباطل وتناوله على أي وجه كان من الكبائر؛ فقال ﷺ : "يا أنس، أَطِبْ كسبك تُجَبْ دعوتُك؛ فإنَّ الرجلَ ليرفعُ اللقمةَ منَ الحرامِ إلى فيه؛ فلا يُستجابُ له دعوةُ أربعين يومًا "، وعن أبي هريرة ﷺ قال : قال ﷺ : " لأن تجعلَ أحدُكم في فيه ترابًا، خيرًا مِنْ أنْ تجعلَ فيه حرامًا "، وقال ﷺ : "كُلُّ جسدٍ نبتَ منَ السُّحتِ؛ فالنَّارُ أَولَى بِهِ"،

وجاء عن الرسول ﷺ أنه قال : " مَنْ حَجَّ بمالٍ حرامٍ فقال : لبيك قال الله عزَّ وجلَّ : لا لبيك ولا سعديك وحَجُّكَ مردودٌ عليك " [1].

التوصيـــات

نتقدم بالتوصيات التالية :

١ – معالجة ظاهرة المركزية الشديدة، من خـــلال اعتمـــاد نظـــام اللامركزيـــة، وتصـــحيح الإجراءات التشريعية للقضاء على جنوح الأشخاص في المواقع القياديـــة إلـــى تركيـــز السلطة في يديها، وعدم اعتبار السلطة لصيقة بصاحبها ليحقق غيره ذاته عنـــد كفاءتـــه (Self realization) لتوفير القيادات القادرة على إدارة المناصب اللامركزية .

٢ – تجنب كثرة القرارات وغموضها وتعارضها مع بعضها البعض، خاصة عند عدم وفـــرة المعلومات اللازمة لاتخاذ القرار، والاعتماد على القدرات الخاصـــة، يعنـــي تضـــارب المعلومات والقرارات عند عدم كفاءة الموظف، خاصة عند تأثرهم بالضغوطات من قبل الأحزاب، والتنظيمات السياسية، أو التهديد من وسائل الإعلام .

٣ – القضاء على البيروقراطية وتباين وتعقد الإجراءات الإدارية؛ لأنها تشكل عقبة روتينيـــة يصعب تجاوزها، وعدم اعتماد القيادة (الأتوقراطية)، أي السلبية التـــي تقـــوم علـــى التحفيز السلبي، من خلال التخويف والتهديد والوعيد، وهي قيادة آمرة غير توجيهية .

٤ – تقنين نصوص خاصة بتجريم أو تشديد العقوبات بشـــان جـــرائم الفســـاد الإداري فـــي القطاعين العام والخاص، للحدِّ من استغلال النفوذ أو الإتجار به، وذلك لما يمثلـــه مـــن خطرٍ جسيمٍ ذي أثر على البِنَي التحتية، مع توفير إجراءات قضـــائية ســـريعة وفعالـــة، وتشريع قوانين خاصة بمساءلة الموظفين الدوليين، الذين يعملـــون فـــي المنظمـــات، أو الهيئات الدولية، أو الإقليمية، والتي لها مقرات داخـــل الأردن؛ لأن ضـــعف أو انعـــدام الرقابة على موظفي الدولة، يؤدي إلى انتشار وتفشي الفساد بينهم، وإســـاءة اســـتعمال السلطة التقديرية وتجاوز صلاحيتهم .

---

[1] الإمام أبي عبد الله محمد بن عثمان الذهبي، الكبائر، مرجع سابق، ٢٠٠٦ , ص ١٢١ – ١٢٣ .

٥ – تنمية العلاقات مع المنظمات الدولية ذات العلاقة بمكافحة الفساد، وترسيخ التعاون الدولي مجال مكافحة الفساد، وتوطيد التعاون مع المجتمع المدني الدولي والوطني، والتركيز على إنضاج الوعي المجتمعي، وتعريفه بمشكلات الفساد .

٦ – اعتماد أسس وأساليب سليمة لاختيار القيادات الإدارية لتولي المناصب المختلفة، ولا بدَّ من تشخيص وتحديد الأشخاص المنحرفين، وكشف المنظومات الفاسدة داخل الجهاز الإداري، من خلال إنشاء الأجهزة الرقابية اللازمة، والقادرة على كشف الانحرافات والممارسات اللاخلاقية داخل الجهاز الإداري .

٧ – عدم المماطلة والتسويف في تقديم إقرار الذمة المالية للمسئولين الحكوميين ولذويهم .

٨ – تحديث نظام طرح وإرساء العطاءات في كافة الدوائر الحكومية، وأن تكون عبر شبكة متلفزة تبث مباشرة النتيجة للمشاركين، كما في دائرة اللوازم العامة، وتوحيد دوائر العطاءات الحكومية في دائرة واحدة فقط .

٩ – وضع كاميرات مراقبة في المؤسسات الحكومية الكبيرة والمتعلقة بخدمات المواطن مباشرة؛ للوقوف على صحة أداء الموظفين تجاه الجمهور .

١٠ – التخطيط الاستراتيجي الواقعي العملي الفعّال الممكن تنفيذه لمكافحة الفساد، من خلال التخطيط السليم، الذي يترتب عليه وضوح الأهداف والخطط، التي تجعل الرؤيا واضحة أمام صانعي القرار، وفق أسس منهجية دون الاعتماد على نظام الفزعة والارتجال غير المبرمجة .

١١ – إقامة ورش العمل وتقديم الخدمات الاستشارية، وتبادل المعلومات والوثائق على المستوى الدولي والإقليمي .

١٢ – القضاء على المواريث الاجتماعية المغلوطة، وما يرتبط بها من عادات وتقاليد لضبط تصرفات بعض شيوخ ووجهاء العشائر، ورجال الطوائف والأقليات العرقية والدينية من إزعاج الإدارات المختلفة في الدولة بحثًا وراء الواسطة والمحسوبية والمحاباة، من خلال سلب الحقوق في المناصب وإيلائها لغير أصحابها لقيادات من كرتون غير أكفاء، والعمل على إيجاد مدونة سلوك تمنع الزيارات الخصوصية للشيوخ والوجهاء لمقرات العمل، وكثرة مراجعتهم المذمومة للدوائر العامة والخاصة .

١٣ – إن ظهور أنماط جديدة ومستحدثه للجرائم تختلف عن جرائم الفساد التقليدية، من خلال المراوغة والتحايل، تفرض اعتماد مبدأ التخصص، من خلال إيجاد هيئات متخصصة قادرة على كشف الفساد، والوقاية منه وعلاجه إذ ما تم .

١٤ – العمل على توزيع المناصب القيادية في الدولة بعدالة ونزاهة على كافة مناطق المملكة، وعلى كافة شرائح المجتمع، خاصة أن بعض المناطق لا زالت في الأردن محرومة من الوظائف القيادية، وأصبح أبناءها يتمتعون بالعلم والكفاءة مقترنة بالنزاهة والحيادية والأمانة .

١٥ – الاستفادة من التقدم العلمي والتكنولوجي في العالم؛ فلا يكفي وضع الأجهزة الحديثة في المكاتب، بل مواكبة المستجدات العالمية من بحث علمي في كافة مجالات الإدارة، بما يحقق مصلحة الدولة .

١٦ – العدالة والمساواة في الرواتب في الدولة، ومعالجة الفروقات الواسعة، خاصة في رواتب التقاعد المتناقضة للعسكريين الضباط؛ لأنها تشير إلى عدم الاستقرار الوظيفي، وعدم اطمئنان نفسي لزملائهم العاملين عن رؤية ما يحل بزملائهم بعد التقاعد، مما يدفعهم إلى امتهان حرف أخرى، أثناء أدائهم الخدمة لتأمين مستقبل عائلاتهم .

لذلك فإن تحسين قوانين تقاعد الموظفين لها دور مهم في جعل الموظف يشعر بالطمأنينة نحو مستقبله وعائلته بعد ترك الوظيفة، مثل الحصول على التأمينات الصحية، والتأمين ضد العجز والشيخوخة، والحصول على راتب تقاعدي يكفيهم العوز، وتعويضات مناسبة لنهاية الخدمة ... [١].

١٧ – إن الاستعانة بالخبرات الأجنبية من خبراء ومستشارين أجانب، لا يدركون مشاكل ومعاناة الناس الفعلية والاختلافات البيئية والحضارية والثقافية، يشكل صدمة كبيرة أحيانًا ومنفذًا للانتقاد والقول " بأن الفرنجي برنجي" مغلوطة لوفرة الخبرات في كل الدول العربية، وفي كافة التخصصات، والاستثناء إذا تمت بالاشتراك مع الخبراء المحليين للعمل على مواءمتها مع طبيعة الظروف الإدارية والاقتصادية والسياسية والمجتمعية وغيرها .

---

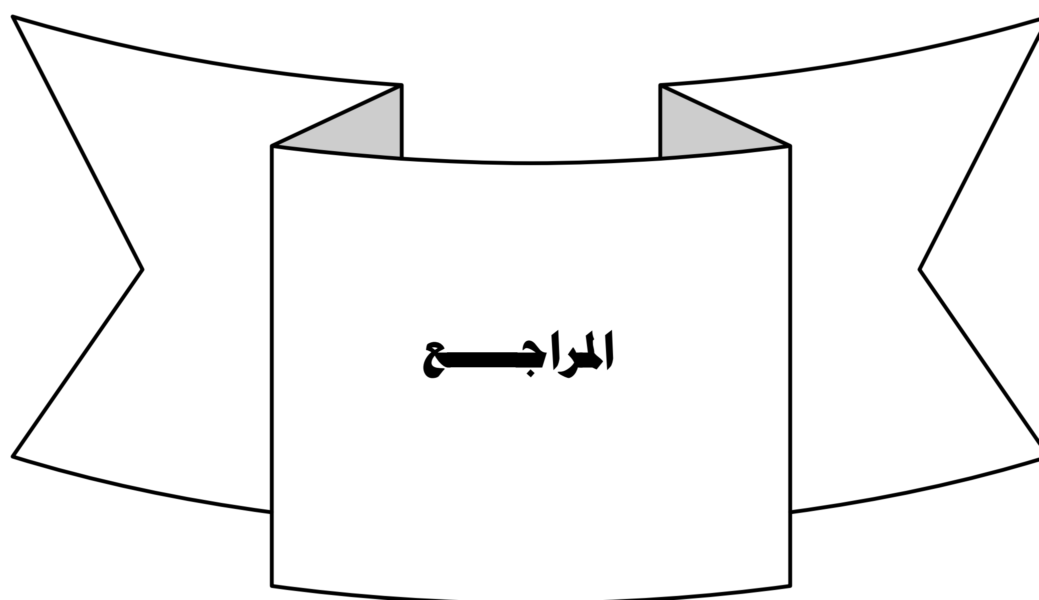
[١] د. محمد شفيق، مشكلات الإدارة في الأردن، مقال منشور في مجلة الإدارة، عمان، ١٩٧٠، ص ٢٩.

١٨ – تخفيف أو رفع الحصانات الممنوحة لبعض الموظفين العموميين فورًا؛ لأنهـا تشـكل عائقًا أمام الكشف عن الفساد، وضياع الأدلة أحيانًا، ولأنها تحدُّ من الشفافية والمسـاواة، وأن يتم إخضاعهم أثناء التحقيق والاتهام والمحاكمة لذات القواعد القانونية المطبقة فـي الدولة بدون استثناءات خاصة .

هذا وما كان من توفيقٍ وكرم وفضل فمن الله ..

وما كان من خطأ أو سهو فمني .

وآخر دعوانا أن الحمد لله


المراجــــع

المراجــع

القرآن الكريم

أولاً : مراجع اللغة العربية

* المراجع المتخصصة :

١ - **د. إبراهيم حامد طنطاوي** : مواجهة تشريعية لغسيل الأمــوال فــي مصــر، (دراســة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣ .

٢ - **د. إبراهيم محمد العناني** : النظام الدولي الأمني، القاهرة، ١٩٩٧ .

٣ - **ابن رشد** : جوامع الكون والفساد، تحقيق : د. أبو الوفــاء، الهيئــة العامــة المصــرية للكتاب، القاهرة ١٩٩٤ .

٤ - **أبي الوليد محمد بن رشد الحفيد** : تلخيص الكون والفســاد، دار الغــرب الإســلامي، بيروت، ١٩٩٥ .

٥ - **د. إحسان الهندي** : بحث في أساليب تفعيل قواعد القانون الدولي في صلب التشريعات الداخلية، مطبعة الداودي، دمشق، ٢٠٠١ .

٦ - **د. أحمد أنور** : الفساد والجرائم الاقتصادية في مصر، مصر العربية للنشر والتوزيــع، القاهرة، ٢٠٠١ .

٧ - **د. أحمد رشيد** : الفساد الإداري، مؤسسة دار الشعب، مصر، ١٩٧٦ .

٨ - ____ : نظريــة الإدارة العامــة – السياسة العامة والإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣ .

٩ - ____ : التنمية المحليــة، دار النهضــة العربية، القاهرة، ١٩٨٩ .

١٠ – **د. أحمد ظاهر** : حقوق الإنسان، الطبعة الثانية، دار الكرمل للنشر والتوزيع، عمـــان، ١٩٩٣ .

١١ – **د. أحمد فتحي سرور** : الوسيط في قانون العقوبـــات – القســـم العـــام، دار النهضـــة العربية، القاهرة، ١٩٩٦ .

١٢ – **د. أحمد فتحي سرور** : الوسيط في شرح قانون العقوبات القســم الخـــاص بـــالجرائم المضرة بالمصلحة العامة وجرائم الأشخاص، الشركة المتحدة للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٧٩ .

١٣ – **د. أحمد محمد بدوي** : جريمة إفشاء الأسرار والحماية الجنائية والكتمان المصـــرفي، مطبعة سعد سمك، مصر، ١٩٩٨ .

١٤ – **أرسطو طـــاليس** : الكون والفساد، نقلها إلى العربية أحمد لطفي السيد، مكتبة دار الكتب المصرية، القاهرة، ١٩٣٣ .

١٥ – **د. أسامة السيد عبد السميع** : الفساد الاقتصادي وأثره على المجتمع دراســـة فقهيـــة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٩ .

١٦ – **د. إسماعيل الشطي وآخرون** : الفساد والحكم الصالح فـــي الـــبلاد العربيـــة بحـــوث ومناقشات نظمها مركز دراسات الوحـــدة العربيـــة بالتعـــاون مـــع المعهـــد الســـويدي بالإسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٤ .

١٧ – **د. أشرف فايز اللمساوي** : النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، المركز القـــومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٦ .

١٨ – **د. إكرام بدر الدين وآخرون** : الفساد السياســـي – النظريـــة والتطبيـــق، دار الثقافـــة العربية، القاهرة، ١٩٩٢ .

١٩ – **د. السيد علي شتا** : الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، مطبعة الإشعاع الفنية، مصـــر، ١٩٩٩ .

٢٠ – **السيد ياسين** : العولمة والطريق الثالث، مكتبة الأسرة، (د.ن)، ١٩٩٩ .

٢١ – **د. أمين العضايلة** : الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته، دار رند للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠١ .

٢٢ – **د. أنور أحمد رسلان** : القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤ .

٢٣ – ـــــــــــــــــــــــــ : تقارير الكفاية، الطبعة الثالثة، مطبعة كلية الحقوق جامعة، القاهرة، ٢٠٠٦ .

٢٤ – **د. أنور أحمد رسلان** : مبادئ القانون الإداري، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٩٥ .

٢٥ – ـــــــــــــــــــــــــ : وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧ .

٢٦ – ـــــــــــــــــــــــــ : الحقوق والحريات العامة في عالم متغير، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣ .

٢٧ – **أنور العمروسي، أمجد العمروسي** : جرائم الأموال العامة وجرائم الرشوة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ١٩٩١ .

٢٨ – **د. بكر قباني** : الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨ .

٢٩ – **د. بلال أمين زين الدين** : ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٩ .

٣٠ – **بير لاكوم** : ترجمة : سوزان خليل، الفساد، عين للدراسات والبحوث الإنسانية والاجتماعية، مصر، ٢٠٠٣ .

٣١ – **د. جابر جاد نصار** : العقود الإدارية، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤ .

٣٢ – ـــــــــــــــــــــــــــــــ : المناقصات العامة، (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢ .

٣٣ – ـــــــــــــــــــــــــــــــ : أصول وفنون البحث العلمي، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧ .

٣٤ – **جريمي بوب** : إعداد باسم سكجها، مواجهة الفساد، عناصر بناءً نظام النزاهة الوطني، مؤسسة الأرشيف العربي، عمان، ٢٠٠٠ .

٣٥ – **د. جعفر عبد السلام** : المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، ١٩٧٥، القاهرة .

٣٦ – **د. جلال وفا محمدين** : مكافحة غسيل الأموال طبقاً للقانون الكويتي رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٢، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٤ .

٣٧ – **د. جمال طه ندا** : الموظف الدولي، (دراسة مقارنة) في القانون الدولي الإداري، الهيئة العامة المصرية للكتاب، القاهرة، ١٩٨٦ .

٣٨ – **د. حسان ريشة** : القانون الدولي الإنساني الواقع والطموح، اللجنة لدولية للصليب الأحمر، مطبعة الداودي، دمشق، ٢٠٠١ .

٣٩ – **د. حسن سعد عيسى** : الحماية الدولية لحق الإنسان في السلامة الجسدية، (دراسة مقارنة)، مجموعة رسائل دكتوراه، مكتبة جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، عمان، (د.ت)، (د.ن) .

٤٠ – **د. حسن صادق المرصفاوي** : قواعد المسئولية الجنائية في التشريعات العربية، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ١٩٧٢ .

٤١ – **د. حسنين المحمدي بوادي** : الفساد الإداري لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨ .

٤٢ – **د. حمدي عبد الرحمن** : الفساد السياسي في أفريقيا، دار القارئ العربي، القاهرة، ١٩٩٣ .

٤٣ – **د. حمدي عبد العظيم** : غسيل الأموال في مصر والعالم، الطبعة الثانية، (د.ن)، مصر، ٢٠٠٠ .

٤٤ – ـــــــــــــــــــــــــــــ : عولمة الفساد وفساد العولمة، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨ .

٤٥ – **د. حميد الساعدي** : مقدمة في دراسة القانون الدولي الجنائي، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٧١ .

٤٦ – **د. حنان سالم** : ثقافة الفساد في مصر، (دراسة مقارنة)، دار مصر المحروسة، القاهرة، ٢٠٠٣ .

٤٧ – ـــــــــــــــــــــــــــــ : الصحافة المصرية وقضايا الفساد، دار مصر المحروسة، القاهرة، ٢٠٠٣ .

٤٨ – **د. رمضان محمد بطيخ** : القضاء الإداري – مبدأ المشروعية – التأديب – قضاء الإلغاء، مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥ .

٤٩ – ـــــــــــــــــــــــــــــ : النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥/١٩٩٦ .

٥٠ – **روبرت كليتجارد** : ترجمة : د. علي حسين حجاج، مراجعة فاروق جرار، السيطرة على الفساد , دار البشير للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٤ .

٥١ – **د. رؤوف عبيد** : جرائم الاعتداء على الأشخاص والأموال، الطبعة الثامنة، القاهرة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٥ .

٥٢ – **د. سامي جمال الدين** : القضاء الإداري، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة دار المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢ .

٥٣ – **د. سعيد عبد اللطيف حسن** : جرائم غسيل الأموال بين التفسير العلمي والتنظيم القانوني، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧ .

٥٤ – **د. سليمان الطماوي** : الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٢.

٥٥ – ـــــــــــــــــــــــــــــ : نظرية التعسف في استعمال السلطة، الانحراف في السلطة، (دراسة مقارنة)، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٧٨ .

٥٦ – ـــــــــــــــــــــــــــــ : القضاء الإداري الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧ .

٥٧ – **د. سليمان بن محمد الجريش** : الفساد الإداري وجرائم إساءة استعمال السلطة الوظيفية، شركة النظم العربية المتطورة، الطبعة الأولى، البحرين، ٢٠٠٣ .

٥٨ – **د. سليمان عبد المنعم** : ظاهرة الفساد دراسة في مدى مواءمة التشريعات العربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٤ .

٥٩ – **د. سوزان روز أكرمان** : ترجمة : فؤاد سروجي، الفساد والحكم الأسباب والعواقب، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٣ .١

٦٠ – **د. شريف سيد كامل** : مكافحة جرائم غسيل الأموال في التشريع الجنائي المصري، مصر، ٢٠٠٠ .

٦١ – **شريف عتلم ومحمود عبد الواحد** : موسوعة القانون الدولي الإنساني، الطبعة السادسة، منشورات الصليب الأحمر، القاهرة، ٢٠٠٥، ملحق الاتفاقية .

٦٢ – **د. صباح كرم شعبان** : جرائم استغلال النفوذ، دار الشئون الثقافية العامة، بغداد، ١٩٨٦ .

٦٣ – **د. صلاح الدين فهمي** : الفساد الاجتماعي كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، المركز العربي للدراسات الأمنية، الرياض، ١٩٩٤ .

٦٤ – **د. صلاح الدين فوزي** : النظام القانوني للوظيفة العامة الدولية، (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١ .

٦٥ – ________________ : المبسوط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، طبعة منقحة، القاهرة، ٢٠٠١ .

٦٦ – ________________ : المنهجية في إعداد الرسائل والأبحاث القانونية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦/٢٠٠٧ .

٦٧ – **د. صلاح عبد المتعال** : التغير الاجتماعي والجريمة في المجتمعات العربية، مكتبة وهبة، القاهرة، ١٩٨٠ .

٦٨ – **د. عادل السعيد أبو الخير** : القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠ .

٦٩ – **د. عادل فرجاني وآخرون** : نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، المركز اللبناني للدراسات، مطابع تكنوبرس، بيروت، ٢٠٠٥ .

٧٠ – **د. عامر الكبيسي** : الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، دار الحرية للطباعة، بغـداد، ١٩٧٥ .

٧١ – **د. عبد الحميد متولي، د. سعد عصفور، د. محسن خليل** : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٤ .

٧٢ – **د. عبد الرؤوف قطيش** : النقود والتشريع المصرفي في لبنان، بيروت، ١٩٩٤ .

٧٣ – **د. عبد الغني بسيوني** : النظم السياسية، أسس التنظـيم السياسـي، الدولـة الحكومـة والحريات العامة، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٥ .

٧٤ – **د. عبد الفتاح أبو الليل** : الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القـاهرة، ٢٠٠٠ .

٧٥ –

______________ : أسـاليب التعاقـد الإداري بـين النظريـة والتطبيق، (د.ن)، القاهرة، ١٩٩٦ .

٧٦ – **د. عبد الفتاح سليمان** : مكافحة غسل الأموال، (د.ن)، ٢٠٠٤ .

٧٧ – **د. عبد القادر عودة** : التشريع الجنائي الإسـلامي، دار الكتـاب العربـي، بيـروت، ١٩٩٤.

٧٨ – **د. عبد الله إدريسي** : التنظيم الإداري المغربي، دار النشر الجسور، المغـرب، ٢٠٠٤ .

٧٩ – **د. عبد المحسن الرشود** : الإدارة المحلية في المملكة العربية السـعودية، دار الشـبل للنشر والتوزيع، الرياض، ١٤١٩هـ .

٨٠ – **د. عبد المهيمن بكر** : القسم الخاص، جرائم الاعتداء على الأشخاص والأمـوال، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٨ .

٨١ – **د. عصام محمد زناتي** : القضاء الـدولي الإداري، دار النهضـة العربيـة، القـاهرة، ٢٠٠٧ .

٨٢ – **د. علي خطار شطناوي** : موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، الإصدار الثـــاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨ .

٨٣ – **عماد الشيخ داوود** : الفساد والإصلاح، إتحاد الكتاب العرب، دمشق، ٢٠٠٣ .

٨٤ – **فاروق الكيلاني** : محاضرات في قانون أصول المحاكمات الجزائية، الطبعــة الثانيــة، الفارابي للنشر، عمان، ١٩٨٥ .

٨٥ –

ـــــــــــــ : المحاكم الخاصة (دراسة مقارنة)، مطبعة التقــدم بــالمنيرة، مصــر، ١٩٨٠ .

٨٦ – **د. فائزة يونس الباشا** : الجريمة المنظمة في ظل الاتفاقيات الدولية والقانونية الوطنية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢ .

٨٧ – **د. فخري حديثي** : شرح قانون العقوبات القسم الخــاص، مطبعــة الزمــان، بغــداد، ١٩٩٦.

٨٨ – **د. فريد راغب النجار** : النظم والعمليات الإدارية والتنظيميــة، وكالــة المطبوعــات، الكويت، ١٩٧٧ .

٨٩ – **د. فؤاد محمد معوض** : تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضــعي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٦ .

٩٠ – **د. كامل السعيد** : شرح قانون العقوبات الأردني، الجرائم المضرة بالمصلحة العامــة، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، ١٩٩٧

٩١ –

ـــــــــــــ : شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني، (دراسة مقارنة)، المركز العربي للخدمات الطلابيّة، عمان، ١٩٩٨ .

٩٢ – **د. كمال حماد** : النزاع المسلح والقانون الدولي العام، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ١٩٩٧ .

٩٣ – **كيمبرلي أن اليوت** : ترجمة : محمد إمام، الفساد والاقتصاد العالمي، مركز الهرم للترجمة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٠ .

٩٤ – **د. ماجد الحلو، د. محمد رفعت عبد الوهاب** : القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٤ .

٩٥ – **د. محمد أحمد عابدين** : جرائم الموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٥ .

٩٦ – **د. محمد السعود الزعبي** : القضاء والقضاة، دار حسان للنشر والتوزيع، دمشق، ١٩٩٢ .

٩٧ – **د. محمد حافظ غانم** : المنظمات الدولية، ١٩٦٧ .

٩٨ –

ــــــــــــــــــــــــــ : مبادئ القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧ .

٩٩ – **د. محمد سعيد نمور** : شرح قانون العقوبات القسم الخاص، الجرائم الواقعة على الأموال، الجزء الثاني، الدار العلمية للنشر والتوزيع ودار الثقافة، عمان، ٢٠٠٢ .

١٠٠ – **د. محمد صافي يونس** : الإطار العام للقانون الدولي الجنائي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢ .

١٠١ – **د. محمد عبد السلام بدوي** : الرقابة على المؤسسات العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، ٢٠٠١ .

١٠٢ – **د. محمد فؤاد مهنا** : مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، (د.ت) .

١٠٣ –

____

______________________________ : سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم، القاهرة، ١٩٧٠ .

١٠٤ – **د. محمد مصباح القاضي** : ظاهرة غسيل الأموال ودور القانون الجنائي في الحد منها، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠ .

١٠٥ – **د. محمد مصطفى يونس** : القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥ .

١٠٦ – **د. محمود بسيوني، د. محمد الدقاق، د. عبد العظيم وزير** : حقوق الإنسان الوثائق العالمية والإقليمية، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٨ .

١٠٧ – **د. محمود حافظ** : القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩ .

١٠٨ – **د. محمود كبيش** : السياسة الجنائية في مواجهة غسيل الأموال، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١ .

١٠٩ – **د. محمود نجيب حسني** : شرح قانون العقوبات القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦ .

١١٠ –

____

______________________________ : دروس في القانون الجنائي الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٠ .

١١١ – **د. مدحت رمضان** : دروس في قانون العقوبات، القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة .

١١٢ – **د. مصطفى أبو زيد فهمي** : مبادئ النظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٣ .

١١٣ – **د. مصطفى طاهر** : المواجهة التشريعية لغسيل الأموال المتحصلة من جرائم المخدرات، القاهرة، ٢٠٠٢ .

١١٤ – **مصطفى كامل السيد، وصلاح سالم زنونة** : بحث الفساد والتنمية الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، القاهرة، ١٩٩٩ .

١١٥ – **د. منير عبد المجيد** : أصول الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠١ .

١١٦ – **مهند حجازي** : من أحكام محكمة أمن الدولة، مؤسسة حجازي للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٨ .

١١٧ – **موسى اللوزي** : التنمية الإدارية، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، ٢٠٠٠ .

١١٨ – **د. نادر عبد العزيز شافي** : تبييض الأموال، (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠١ .

١١٩ – **د. نادر فرجاني وآخرون** : نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، الناشر منظمة الشفافية الدولية، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، ٢٠٠٥ .

١٢٠ – **د. نبيه صالح** : جريمة غسيل الأموال في ضوء الإجرام المنظم والمخاطر المترتبة عليها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦ .

١٢١ – **د. نصر فريد واصل** : السلطة القضائية ونظام القضاء في الإسلام، مطبعة الأمانة، القاهرة، ١٣٩٧هـ .

١٢٢ – **د. نعمان الخطيب** : مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها محكمة العدل العليا في خمسة وعشرين عاماً من ١٩٧٢ – ١٩٩٧، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠١ .

١٢٣ –

____

______________ : الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩ .

١٢٤ – **د. نواف كنعان** : القضاء الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦ .

١٢٥ – ـــــــــــــــــــ : القيادة الإدارية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩ .

١٢٦ – ـــــــــــــــــــ : القانون الإداري – الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦ .

١٢٧ – **د. يحيى الجمل** : القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦ .

١٢٨ – ـــــــــــــــــــ : حصاد القرن العشرين في علم القانون، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠٦ .

١٢٩ – ـــــــــــــــــــ : الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٦٩ .

*** المراجع العامة :**

١ – **ابن إسحاق الإسفرائيني** : مسند أبي عوانه، تحقيق : أيمن بن عارف الدمشقي، الجزء الرابع، حديث رقم٦٠١٧، دار المعرفة، بيروت، ١٩٩٨ .

٢ – **ابن عابدين** : حاشية رد المحتار على الدر المختار، الجزء الثالث، مكتبة مصطفى الحلبي، القاهرة، ١٩٩٦ .

٣ – **أبو الحسن الماوردي** : الأحكام السلطانية، الطبعة الثانية، مكتبة ومطبعة مصطفى البابي، القاهرة، ١٩٦٦ .

٤ – **أبو الفداء، إسماعيل بن عمر بن كثير** : تفسير ابن كثير، الجزء الثالث، دار المفيد، بيروت، ١٩٧٨ .

٥ - **أبي الفرج عبد الرحمن بن الجوزي** : تحقيق : د. علي محمد عمر، مناقب أمير المؤمنين عمر بن الخطاب، الهيئة العامة المصرية للكتاب، القاهرة، ٢٠٠٠ .

٦ - **أبي جعفر محمد بن جرير الطبري** : جامع البيان عن تأويل القرآن، الطبعة العشرين، دار السلام للطباعة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٧ .

٧ - **أحمد بن عبد ربه، العقد الفريد** : شرح وتصحيح أحمد أمين، أحمد الزين، إبراهيم الأبياري، دار الكتب العربية، بيروت، ١٩٨٢ .

٨ - **أحمد بن علي بن شعيب النسائي** : السنن الكبرى، الجزء الخامس، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٩٩١ .

٩ - **أحمد بن علي بن محمد بن حجر العسقلاني** : تعليق التعليق، تحقيق : سعيد القرفي، الجزء الثالث، المكتب الإسلامي للنشر، بيروت، ١٤٠٥ هـ .

١٠ - **الإمام أبي بركات عبد الله بن أحمد بن محمود النسفي** : تفسير النسفي، الجزء الأول، دار إحياء الكتب العربية، القاهرة، ١٩٨٠ .

١١ - **الإمام أبي عبد الله محمد بن عثمان الذهبي** : الكبائر، شركة القدس التجارية، القاهرة، ٢٠٠٦ .

١٢ - **الإمام أحمد بن حنبل الشيباني، مسند أحمد** : الجزء الخامس، تعليق : شعيب الأرناؤوط، (د.ت) .

١٣ - **الإمام البيهقي** : تحقيق : الشيخ عامر حيدر، الزهد الكبير، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، مؤسسة الكتب الثقافية، بيروت، ١٩٩٦ .

١٤ - **الإمام الحافظ أبي الفداء إسماعيل ابن كثير القرشي** : تفسير القرآن العظيم، بيروت، دار الكتاب العربي، مجلد ٥، ٢٠٠١ .

١٥ - **الإمام العلامة الشيخ عبد الرحمن الثعالبي** : الجواهر الحسان في تفسير القرآن، الجزء الأول، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٩٩٦ .

١٦ - **الإمام جار الله أبي القاسم محمود بن عمر الزمخشري** : أساس البلاغة، دار صادر للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٥ .

١٧ - **الإمام محمد أبو زهرة :** الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٥ .

١٨ - **الإمام محمد عبده :** شرح نهج البلاغة، الطبعة الثانية، دار البلاغة، بيروت، ١٩٨٥ .

١٩ - **الإمام مسلم بن الحجاج أبو الحسين القشيري النيسابوري :** صحيح مسلم، باب تحريم هدايا العمال، تحقيق : محمد عبد الباقي، الجزء الثالث، دار إحياء التراث العربي، بيروت، (د.ت) .

٢٠ - **الإنجيل العهد القديم :** دار الكتاب المقدس، طبع بدار الياس العصرية للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٩٦.

٢١ - **أيمن عربيات :** الأردن أولا ردود الفعل، مديرية المطبوعات والنشر، الأردن، عمان، ٢٠٠٣ .

٢٢ - **الحافظ أبو عبد الله محمد بن يزيد القزويني ابن ماجه، سنن ابن ماجه :** الجزء الثاني، دار الريان للتراث، القاهرة، ١٩٨٥ .

٢٣ - **الشيخ محمد أبو زهرة :** الجريمة في الفقه الإسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٤ .

٢٤ - **العهد القديم :** سفر الأمثال، سفر الخروج .

٢٥ - **الكتاب المقدس :** الإصحاح، سفر الأمثال .

٢٦ - **برهان الدين علي بن فرحون :** تبصرة الحكام في أصول الأقضية ومناهج الأحكام، مطبعة مصطفى الحلبي، القاهرة، (د.ت) .

٢٧ - **جورج شهلا، عبد السميع حربلي :** الماس حنائيا، الوعي التربوي ومستقبل البلاد العربية، دار غندور للنشر، بيروت، ١٩٧٢ .

٢٨ - **حيدر طه :** الإخوان والعسكر، قصة الجهاد الإسلامية والسلطة في السودان، مركز الحضارة العربية للإعلام والنشر، القاهرة، ١٩٩٣ .

٢٩ - **خالد محيي الدين :** مستقبل الديمقراطية في مصر، كتاب الأهالي، جريدة الأهالي، مصر، ١٩٨٤ .

٣٠ – **روبرت تشامبرز** : ترجمة محجوب عمر، دراسة التنمية الريفية وضع الأواخر أوائل، الطبعة الثانية، مديتو للتنمية والرعاية الصحية، نيقوسيا، ١٩٩١ .

٣١ – **روبرت مكلفين** : رتشارد غروس، مدخل إلى علم النفس الاجتماعي، مراجعة : د. ياسمين حداد، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٢ .

٣٢ – **سليمان الحكيم** : رسالة إلى فرعون فأكثروا فيها الفساد، مكتبة مدبولي، القاهرة، ٢٠٠٦ .

٣٣ – **د. سمير عميش** : الفساد في الفكر كما في الإنسان، شركة المطابع النموذجية، عمان، ١٩٩٦ .

٣٤ – د. **سوسن تمرخان بكه** : الجرائم ضد الإنسانية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦ .

٣٥ – **سيد قطب** : في ظلال القرآن، مجلد ١، الجزء ١ – ٤، دار الشروق، القاهرة، ١٩٧٥ .

٣٦ – **طاهر الغالبي، صالح مهدي العامري** : المسئولية الاجتماعية وأخلاقيات الأعمال والمجتمع، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٥ .

٣٧ – **عبد الرحمن بن خلدون** : مقدمة ابن خلدون ، مؤسسة دار الشعب للصحافة والطباعة والنشر، القاهرة، (د.ت) .

٣٨ – **عبد الرحمن بن خلدون** : مقدمة ابن خلدون، كتاب العبر وديوان المبتدأ والخبر في أيام العرب العجم والبربر ومن عاصرهم من ذوي السلطان الأكبر، بيروت، دار إحياء التراث العربي، الطبعة الثالثة، الفصل الثامن والعشرون، (د.ت) .

٣٩ – **عبد الله بن الشيخ محمد بن سليمان داما أفندي** : مجمع الأنهر في ملتقى الأبحر، الجزء الثاني، دار إحياء التراث العربي، القاهرة، ١٣٢٧هـ .

٤٠ – **عبد الله بن علي بن جارود أبو محمد النيسابوري** : المنتقى من السنن المسندة، مكتبة الكتب الثقافية، بيروت، ١٩٨٨ .

٤١ – **عبد الوهاب خلاّف** : السياسة الشرعية، مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٩٨٤ .

٤٢ – **عطية حسين أفندي** : الإدارة العامة إطار نظري، مداخل للتطوير وقضايا هامة في الممارسة، القاهرة، ٢٠٠٢ .

٤٣ – **د. علي الصاوي** : مدخل في علم الاجتماع السياسي للإدارة، مكتبة نهضة الشرق، القاهرة، ١٩٩٥ .

٤٤ – **علي بن أبي بكر الهيثمي** : مجمع الزوائد ومنبع الفوائد، الجزء السابع، دار الفكر، بيروت، ١٤١٢هـ .

٤٥ – **علي بن محمد بن علي الجرجاني** : التعريفات، تحقيق : إبراهيم الأبياري، دار الريان للتراث، القاهرة، ١٩٨٥ .

٤٦ – **عمر المدني** : الآثار الكاملة للملك عبد الله بن الحسين المؤسس، الطبعة الثانية، الدار المتحدة للنشر، بيروت، ١٩٧٩ .

٤٧ – **د. فاخر عاقل** : علم النفس التربوي، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٠ .

٤٨ – **فايز الحبيب** : التنمية الاقتصادية بين النظرية وواقع الدول النامية، عمادة شئون المكتبات، جامعة الملك سعود، السعودية، ١٩٩٠ .

٤٩ – **د. لي جران وآخرون** : علم الاجتماع السياسي، مدخل تاريخي واجتماعي للوصول إلى جذور الفساد السياسي، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ٢٠٠٩ .

٥٠ – **محمد الجابري** : المشروع النهضوي العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، القاهرة، ١٩٩٦ .

٥١ – **محمد الغزالي** : الفساد السياسي في المجتمعات العربية والإسلامية، الطبعة الخامسة، نهضة مصر للطباعة والنشر القاهرة، ٢٠٠٧ .

٥٢ – **محمد بن علي الشوكاني** : نيل الأوطار، الجزء الثامن، الطبعة الثالثة، مطبعة مصطفى الحلبي، القاهرة، ١٩٦١ .

٥٣ – **د. محمد عبد المنعم عفر** : التنمية الاقتصادية لدول العالم الإسلامي، دار المجمع العلمي، السعودية، جده، ١٩٨٠ .

٥٤ – **مصطفى الزرقاء** : شرح القانون المدني نظرية الالتزامات العامة، مطبعة جامعة دمشق، سوريا، ١٩٦١ .

٥٥ – **منصور علي ناصيف** : التاج الجامع للأصول في أحاديث الرسول، الجــزء الثـــاني، الطبعة الثانية، مطبعة الحلبي، القاهرة، (د.ت) .

٥٦ – **هاني خير** : السجل التاريخي المصور للسلطتين التشريعية والتنفيذية في الأردن، مـــن ١٩٢٠ – ١٩٩٠، مطابع الإيمان، عمان، ١٩٩٠ .

*** رسائل الدكتوراه والماجستير :**

١ - **د. حسين الدوري** : الإعداد والتدريب الإداري بين النظرية والتطبيق، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق بجامعة القاهرة، ١٩٧٦ .

٢ - **د. داوود يوسف كوركيس** : الجريمة المنظمة، رسالة دكتوراه، جامعة بغداد، ٢٠٠١ .

٣ - **د. فاطمة زيدان** : مركز الطفل في القانون الدولي، أطروحة دكتوراه مقدمة لجامعة الإسكندرية، ٢٠٠٤ .

٤ - **د. محمد مؤنس محي الدين** : الإرهاب في القانون الجنائي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ١٩٨٣ .

٥ - **رشا الطراونة** : أثر تطبيق الشفافية على مستوى المساءلة الإدارية في الوزارات الأردنية، دراسة ميدانية، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، ٢٠٠٨ .

٦ - **صالح دواس الخوالده** : الحماية الخاصة للنساء والأطفال، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، الأردن، ٢٠٠٧ .

٧ - **عبد المجيد الحراحشة** : الفساد الإداري، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الاقتصاد جامعة اليرموك، الأردن، ٢٠٠٣ .

٨ - **فايز الخطيب** : عوامل فساد الأمم، كما يصورها القرآن الكريم، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة الأزهر، القاهرة، ١٩٨٠ .

*** المقالات والندوات وأبحاث ومؤتمرات :**

١ - اجتماع خبراء وممثلي الدول العربية في الأمانة العامة، جامعة الدول العربية، القاهرة، ١٣-٢٠٠٨/١/١٦ .

٢ - **أحمد أبو سن** : استخدام أساليب الترغيب والترهيب في مكافحة الفساد الإداري، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، مجلد ١١، العدد (٢١)، الرياض، ١٤١٧هـ .

٣ - **أحمد النجار وآخرون** : رؤى مصرية في قضية الفساد، مناقشة التقرير الدولي للفساد، ٢٠٠٣، مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٤ .

٤ – إعداد: **دونالد بيرمنهايم** : ورقة العمل التي تم إعدادها، " للمؤتمر الدولي التاسع لمكافحة الفساد "، جنوب أفريقيا، حول " ما مدى فاعلية مواثيق السلوك الخاصة بالشركات في مكافحة الفساد، ١٩٩٩، للمزيد في موقع منظمة الشفافية الدولية، الإنترنت .

٥ – **إكرام بدر الدين** : ظاهرة الفساد السياسي، مجلة الفكر العربي، العدد (٧٧)، بيروت، السنة (١٤)، مارس ١٩٩٣ .

٦ – **جلال عبد الله معوض** : الفساد السياسي في الدول النامية، مجلة دراسات عربية، العدد (٤)، السنة الثالثة والعشرون، فبراير ١٩٨٧ .

٧ – **جيرالد كايدن** : نحو نظرية عامة للفساد الرسمي، الجريدة الآسيوية للإدارة العامة، المجلد ١٠، رقم ١، ١٩٨٨ .

٨ – **جيرمي بوب وفرنك فوجل** : لكي تصبح أجهزة الفساد أكثر فاعلية، مجلة التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي، العدد (٢)، يونيه، ٢٠٠٠ .

٩ – **د. حسن توفيق** : المشاركة في دراسة وبحث القرار والوصول إلى الحلول البديلة، أثر العوامل الداخلية والخارجية في اختيار أنسب الحلول، مؤتمر القادة الإداريين، الدورة السادسة، الفترة من ١٩٦٧/٩/٩ – ١٩٦٧/١٠/٥ .

١٠ – **د. خالد محمد القاضي** : مقال : ظاهرة الفساد الإشكاليات والمواجهة، مجلة أصداء الأمانة، مجلس وزراء الخارجية العرب، العدد (١٤)، نيسان/أبريل ٢٠٠٦ .

١١ – **داوود خير الله** : الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مجلة المستقبل العربي، السنة السابعة والعشرون، العدد (٣٠٩)، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، ٢٠٠٤ .

١٢ – **روبرت كليتجارد** : مقال : مترجم التعاون الدولي لمكافحة الفساد، التمويل والتنمية، البنك الدولي، مجلد ٣٥، العدد (١)، ١٩٩٨ .

١٣ – **زياد عربيه بن علي** : مقال : الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد في الدول النامية، كلية شرطة دبي، مجلة الأمن والقانون، السنة العاشرة، العدد الأول، ٢٠٠٢ .

١٤ – **سليم الحص وآخرون** : المشاريع الدولية لمكافحة الفساد– بحوث ومناقشات الندوة، التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، الدار العربية للعلوم، بيروت، ٢٠٠٦ .

١٥ – **سميح بينو** : المسئولية العامة والمساءلة، الأسبوع العلمي الأردني الخامس، تطوير القدرة التنافسية في الأردن، الجودة، الإنتاجية، الشفافية، والمساءلة، المجلد الثاني، الأردن، عمان، ١٩٩٧ .

١٦ – **سمير عبد السميع زكي** : الفساد وآليات مكافحته في مصر، جامعة القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية، الندوة المغلقة، التي عقدت يوم ٢٧ آذار/مارس ٢٠٠٣ .

١٧ – **سميرة الدسوقي** : المؤتمر الصحفي في ختام ندوة المسائلة والشفافية، جريدة الرأي، العدد (١١٤٥٥)، ٢٠٠٢/٨/١٤ .

١٨ – **د. سنان سعيد** : بحث دور الإعلام في الوقاية من الجرائم الناجمة عن النمو الاقتصادي، المنظمة العربية للدفاع الاجتماعي، العدد (٧)، الرباط، ١٩٨٣ .

١٩ – **سهيل أبو طه** : الشفافية في أساسيات وأنظمة البنك العربي في الأردن، الأسبوع العلمي الأردني الخامس، تطوير القدرة التنافسية في الأردن، (الجودة، الإنتاجية، الشفافية، المساءلة)، المجلد الثاني، الجمعية العلمية الملكية، عمان، الأردن، ١٩٩٧ .

٢٠ – **د. السيد عبد المطلب غانم** : مقالة : في التقرير الدولي للفساد لعام ٢٠٠٣، الجزء الثاني، بعنوان تقارير المنطقة .

٢١ – **د. صالح السعد** : الفساد أسبابه وسبل محاربته، مجلة أصداء الأمانة، مجلس وزراء الخارجية العرب، العدد (١٩)، بند (د–هـ)، تموز/يوليو ٢٠٠٧ .

٢٢ – **د. صلاح جرّار** : مقال التلوث البيئي الإداري، جريد الرأي الأردنية، العدد (١٤٢٩٨)، تاريخ ١٢/٣/ ٢٠٠٩ .

٢٣ – **د. صلاح سالم زرنوقة** : الاتجاهات الحديثة في دراسة الدولة والجوانب التطبيقية، مجلة النهضة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، العدد الثاني، إبريل/نيسان ٢٠٠٦ .

٢٤ – **عارف عبد الله** : الفساد الإداري، الأسباب والمعالجات، جريدة الصباح، الاثنين ٦/١٨/ ٢٠٠٦ .

٥٧ – **د. عبد الرزاق السنهوري** : مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مقالة بمجلس الدولة، السنة الثالثة، يناير ١٩٥٢ .

٢٥ – **د. عامر الكبيسي** : الفساد الإداري رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة، المجلة العربية للإدارة، مجلد ٢٠، العدد (١)، ٢٠٠٠ .

٢٦ – **د. عبد الشخانبه** : الشفافية في الخدمة المدنية، الأسبوع العلمي الأردني الخامس، تطور القدرة التنافسية في الأردن، (الجودة، الإنتاجية، الشفافية والمساءلة)، المجلد ٢، الجمعية العلمية الملكية، عمان، الأردن، ١٩٩٧ .

٢٧ – **عبد العزيز الشربيني** : الفساد الإداري في العالم العربي، أخبار الإدارة العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، العدد (٣٣)، ٢٠٠١ .

٢٨ – **عبد العزيز جميل مخيمر** : قياس اللأداء المؤسسي للأجهزة الحكومية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٠ .

٢٩ – **عبد النبي العكري** : مملكة البحرين، صحيفة الوسط، العدد (٢٥٠٤)، المنامة، الأربعاء ١٥ يوليو ٢٠٠٩ .

٣٠ – **عبد الرحمن الهيجان** : إستراتيجيات ومهارات مكافحة الفساد الإداري، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، المجلد ١٢، العدد (٢٣)، ١٤١٨هـ .

٣١ – **د. عز الدين فودة** : الوظيفة الدولية، مجلة العلوم الإدارية، السنة السادسة، العدد الثاني، ديسمبر ١٩٦٤ .

٣٢ – **عطية حسين أفندي** : الممارسات غير الأخلاقية للإدارة العامة، ورقة قدمت إلى ندوة الفساد والتنمية، القاهرة، ١٩٩٩ .

٣٣ – **علي الشيخ** ، الشفافية في الخدمة المدنية، الأسبوع العلمي الأردني الخامس، تطور القدرة التنافسية في الأردن، (الجودة، الإنتاجية، الشفافية والمساءلة)، المجلد ٢، الجمعية العلمية الملكية، عمان، الأردن، ١٩٩٧ .

٣٤ – **د. علي عبد الرسول** : التنمية الشاملة وعلاقتها في الأمن، المركز العربي للدراسات الأمنية، الرياض، ١٩٨٨ .

٣٥ – **غســان خليل** : تعــزيز آليات حماية حقــوق الطفــل في النزاعات المسلحة، النــدوة الإقليمية حول الطفــولة، بيروت، ٢٤–٢٧/٤/٢٠٠١ .

٣٦ – **الفكر القانوني** : مجلة المحامي الفقهية والتشريعية والقضــائية، العــدد الأول، الســنة الأولى، مارس ١٩٩٦ .

٣٧ – **د. فوزي أدهم** : بحث مكافحة جرائم تبييض الأموال، من خــلال التشــريع اللبنــاني، المؤتمر العلمي الثاني في جامعة بيروت العربية، المنعقد بتاريخ ٢٦–٢٨/٢٠٠١ .

٣٨ – **كمال نور الله** : محاضرات في الإدارة المحلية، منشورات المنظمــة العربيــة للعلــوم الإدارية، معهد الإدارة العامة، بيروت .

٣٩ – **ليلى مصطفى البرادعي** : المساءلة في إطار مفهوم إدارة شــئون الدولــة والمجتمــع، دراسة لدور هيئة الرقابة الإدارية، إدارة شئون الدولــة والمجتمــع مركــز دراســات واستشارات الإدارة العامة، جامعة القاهرة، مصر، ٢٠٠١ .

٤٠ – **ماجد المنيــف** : التحليل الاقتصادي للفساد وأثره على الاستثمار والنمو، مجلة بحــوث اقتصادية عربية، الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية، العدد (١٢)، القاهرة، ١٩٩٨ .

٤١ – **محمد العضايلة** : الشفافية ومكافحة الفساد، نحو شفافية أردنيــة، مؤسســة الأرشــيف العربي، الأردن، عمان، ٢٠٠٠ .

٤٢ – **د. محمد النحال** : الإرهاب المفهوم والدوافع، الأمانة العامة لمجلــس وزراء الداخليــة العرب، مجلة أصداء الأمانة، العدد (١٤)، نيسان/ابريل ٢٠٠٦ .

٤٣ – **د. محمد رضوان بن خضراء** : المستشار القانوني للأمين العام في كلمة جامعة الــدول العربية أمام المؤتمر الإقليمي حول تعزيز التعاون بين هيئات مكافحة الفساد، وتطــوير الآليات الوقائية، المملكة الأردنية الهاشمية، عمان، ٢٩–٣٠ تموز/يوليو ٢٠٠٨ .

٤٤ – **د. محمد عبد الله العربي** : كفالة حقوق الأفراد والحريات العامة في الدساتير، مجلــة مجلس الدولة، مصر، ١٩٦٠، السنوات ٨ – ١٠ .

٤٥ – **د. محمد محي الدين عوض** : دراسات في القانون الدولي الجنــائي، مجلــة القــانون والاقتصاد، العدد (٣)، ١٩٦٥ .

٤٦ – **د. محمود حافظ** : بحث القضاء الإداري في الأردن، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العددان الثالث والرابع، السنة الخامسة والثلاثون، ١٩٧٨ .

٩ – **د. محمود عبد الفضيل** : الفساد وتداعياته في الوطن العربي، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد (٢٤٣)، أيار/مايو ١٩٩٩ .

١٠ – مقال : الجرائم الذكية تحتاج إلى تشريعات ذكية، بقلم : د. سليمان عبد المنعم، مجلة كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد (٤٤٦٧٤) ، ٣ من ربيع الآخر ١٤٣٠هـ، ٣٠ مارس ٢٠٠٩ .

٤٧ – مجلة السجل : المملكة الأردنية الهاشمية، شركة المدى للصحافة والإعلام، العدد (٣)، السنة الأولى، أيلول ٢٠٠٩ .

٤٨ – مقال : نبيل بن عبد الله المبارك، مجلة الأسواق العربية، العدد (٢٣٤٠٨)، السعودية، السنة الرابعة، ٦ نيسان/مايو ٢٠٠٩ .

٤٩ – مقال الصحفي : فهد الخيطان، وكالة رم للأنباء الأردنية، ٢٠٠٩/٧/١٢ .

٥٠ – مقال : طاهر حكمت، مجلة المحامي الفكر القانوني، العدد (١)، عمان، السنة الأولى، ١٩٩٦ .

٥١ – **منهل أحمد شعث** : الوجه الآخر للعولمة ومواجهته بالتكامل العربي، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الرابع عشر لإتحاد الاقتصاديين العرب، دمشق، ٢٢-٢٤ تشرين الأول ٢٠٠٢ .

٥٢ – **د. ناصر الحسيني** : محطة الجزيرة الإخبارية، مراسل الجزيرة من واشنطن، تاريخ ٢٠٠٩/٧/٢٤ .

٥٣ – **د. هاني الحوراني** : دراسة دور البرلمان في مكافحة الفساد، بناءً قدرات المؤسسات البرلمانية، وتعزيز مشاركة المواطن في الدول العربية والشرق الأوسط، المرحلة التجريبية، (الأردن، العراق، لبنان)، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، ٢٠٠٧ .

٥٤ – **هدى متكيس** : الشروط السياسية للتنمية، خبرة دول الجنوب، ورقة ندوة إلى ندوة الفساد والتنمية، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، القاهرة، ١٩٩٩ .

٥٥ – **وهيب مسيحة** : مقال : العدالة ونظام الحكم عند المصريين القدماء، منشور بمجلة المحاماة المصرية، العدد الثامن السنة الأربعون، ٢٠٠١ .

*** الوثائق والدوريات :**

١ – الجمعية العمومية، مجلس الأمن A/55/985,S/2001/574، تقرير الأمين العام حول منع نشوب الصراعات المسلحة، ٢٠٠١ .

*** المعاجم اللغوية والقواميس :**

١ – **ابن منظور جمال الدين محمد بن مكّرم أبو الفضل الأنصاري** : لسان العرب، دار صادر، بيروت، ١٩٦٨ .

٢ – **د. إبراهيم أنيس وآخرون** : المعجم الوسيط، الجزء الثاني، مجمع اللغة العربية، القاهرة، ١٩٧٣ .

٣ – **أبو القاسم سليمان بن أحمد الطبراني** : المعجم الأوسط، الجزء الرابع، حديث رقم ٤٣٧٢، دار الحرمين، القاهرة، ١٤١٥هـ .

٤ – **بييترو فيري** : قاموس القانون الدولي للنزاعات المسلحة، ترجمة : منار وفا، ذكره شريف عتلم في مؤلفه القانون الدولي الإنساني دليل للأوساط الأكاديمية، منشورات اللجنة الدولية للصليب الأحمر، القاهرة، ٢٠٠٦ .

٥ – **خليل الجر لاروس** : المعجم العربي الحديث، مكتبة لاروس، باريس، ١٩٧٣ .

٦ – **د. سعد إبراهيم الأعظمي** : موسوعة مصطلحات القانون الجنائي، الجزء الثاني، دار الشئون الثقافية العامة، بغداد، ٢٠٠٢ .

٧ – **مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز أبادي** : القاموس المحيط، الجزء العاشر، (د.ط)، ١٣٠٢هـ، عالم الكتب، بيروت .

٨ – **د. محمد نايل وآخرون** : معجم مصطلحات أصول الفقه، مجمع اللغة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣ .

٩ – **منير البعلبكي** : المورد قاموس عربي إنجليزي، الطبعة التاسعة عشر، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٥ .

١٠ – **ظاهر أحمد الزاوي** : ترتيب القاموس المحيط، الجزء الثالث، مطبعة الاستقامة، القاهرة، ١٩٥٩ .

١١ – **نور الدين خليل** : مراجعة محمود آدم، قاموس الأديان الكبرى الثلاثة : يهودية – مسيحية – إسلام، مؤسسة حورس الدولية، الإسكندرية، ٢٠٠٥ .

١٢ – **يوسف شلاله** : المعجم العلمي للمصطلحات القانونية والتجارية والمالية – فرنسي عربي، منشأة المعارف، الإسكندرية، (د.ت) .

*** الاتفاقيات والقوانين والأنظمة :**

١ – اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لعام ٢٠٠٠ .

٢ – اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الجمعية العامة للأمم المتحدة، ٢٠٠٣ .

٣ – الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، جامعة الدول العربية، الأمانة العامة، ٢٠١٠ .

٤ – اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد، ستراسبورغ، ١٩٩٩ .

٥ – الاتفاقية المشتركة بين البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد عقدت في ٢٩ مارس ١٩٩٦ .

٦ – اتفاقية تسليم المجرمين التي عقدتها الدول العربية، ووافق عليها مجلس جامعة الدول العربية، في دورة الانعقاد السادس عشر، بتاريخ ١٩٥٢/٩/١٤ .

٧ – اتفاقية محاربة رشوة موظفي القطاع العام الأجانب فيما يتعلق بالمعاملات التجارية، ١٩٩٩ .

٨ – إعلان فيينا بشأن الجريمة والعدالة في مواجهة تحديات القرن الحادي والعشرين عام ٢٠٠٠ .

٩ – بروتوكول اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد، اتحاد الدول الأوروبية، ١٩٩٩ .

١٠ – تعليمات لتقديم ونظر الشكاوي لدى ديوان المظالم رقم (١) لسنة ٢٠٠٩ .

١١ – تعليمات مكافحة غسيل الأموال رقم (١٠) لسنة ٢٠٠١ .

١٢ – دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢ .

١٣ – قانون استقلال القضاء الأردني رقم (١٥) لسنة ٢٠٠١ .

١٤ – قانون إشهار الذمة المالية الأردني رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٦ .

١٥ – قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم (٩) لسنة ١٩٦١، والمعدل رقم (١٦) لسنة ٢٠٠١ .

١٦ – قانون الجرائم الاقتصادي الأردني رقم (١١) لسنة ١٩٩٣ .

١٧ – القانون العربي النموذجي الاسترشادي لمكافحة غسيل الأموال لسنة ٢٠٠٣ .

١٨ – قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠، والقانون المؤقت رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٢ .

١٩ – قانون العقوبات العسكري الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٢ .

٢٠ – قانون العقوبات المصري رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧ وتعديلاته حتى مايو ١٩٨٨ .

٢١ – القانون المعدل لقانون ديوان المحاسبة لسنة ٢٠٠٧، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد (٤٨٢١) . ويقرأ مع قانون ديوان المحاسبة رقم ١٩٥٢/٢٨، المنشور بالجريدة الرسمية، العدد (١١٠٥)، تاريخ ١٦/٤/ ١٩٥٢ .

٢٢ – قانون تسليم المجرمين الفارين الأردني لسنة ١٩٢٧، (منشور في الجريدة الرسمية رقم (١٦٠)، تاريخ ١٩٢٧/٧/١ .

٢٣ – قانون تصديق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٤ .

٢٤ – قانون ديوان المحاسبة رقم (٢٨) لسنة ١٩٥٢، والقانون المعدل لسنة ٢٠٠٧ .

٢٥ – قانون ديوان المظالم رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ .

٢٦ – قانون صيانة أمول الدولة الأردني رقم (٢٠) لسنة ١٩٦٦ .

٢٧ – قانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٧ .

٢٨ – قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢، والمعدل رقم (٢) لسنة ٢٠٠٠ .

٢٩ – قانون محكمة أمن الدولة رقم (١٧) لسنة ١٩٥٩، والمعدل رقم (٤٤) لسنة ٢٠٠١ .

٣٠ – قانون مكافحة غسيل الأموال الأردني رقم (٤٦) لسنة ٢٠٠٧ .

٣١ – قانون مكافحة غسيل الأموال المصري رقم (٨٠) لسنة ٢٠٠٢ .

٣٢ – قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦ .

٣٣ – نظام الشراء الموحد الأردني رقم (٩١) لسنة ٢٠٠٢ .

٣٤ – نظام اللوازم رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٣، والنظام المعدل رقم (١٣٣) لسنة ٢٠٠٤ .

٣٥ – نظام ديوان الرقابة التفتيش ص ٣٣٠ .

٣٦ – نظام ديوان الرقابة والتفتيش الإداري رقم (٥٥) لسنة ١٩٩٢ .

٣٧ – نظام عمل اللجنة الوطنية لمكافحة غسيل الأموال رقم (٤٤) لسنة ٢٠٠٨ .

٣٨ – نظام معدل لنظام اللوازم الأردني رقم (١٣٣) لسنة ٢٠٠٤ .

٣٩ – نظام وحدة مكافحة غسيل الأموال لسنة ٢٠٠٩ .

*** المجلات :**

١ – د. أحمد عصمت عبد المجيد، رئيس وفد جمهورية مصر العربية لدى مؤتمر الأمم المتحدة لقانون المعاهدات، وقام بترجمة نص الاتفاقية، انظر : المجلة المصرية للقانون الدولي، مجلد ٢٥، ١٩٧٠ .

٢ – د. بشار عبد الهادي، نظرات حول الرقابة المباشرة للرأي العام على أعمال الإدارة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، مجلة دراسات، المجلد العشرون، ملحق (أ)، ١٩٩٣ .

٣ – بشير فارس، مدير دائرة الأبحاث في المنظمة العربية لمكافحة الفساد، خلاصة تنفيذية، منشورة في بحوث ومناقشات الندوة، التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، الدار العربية للعلوم، بيروت، ٢٠٠٦ .

٤ – بيار إبراموفيتشي، لعبة الفساد المربحة، مجلة لوموند دبلوماتيك، عدد مايو ٢٠٠٤ .

٥ – جراهام طومسون، بول هيرست، ما العولمة – الاقتصاد العالمي وإمكانيات التحكم، ترجمة : الدكتور/ فالح عبد الجبار، العدد (٢٧٣)، سلسلة عالم المعرفة، الكويت، سبتمبر ٢٠٠١ .

٦ – حسني عايش، مقال، الفساد عوامله وعلاته وسبل التصدي له، العدد (١١ – ١٢)، السنة ٣٣، مجلة دراسات عربية، بيروت، ١٩٩٧ .

٧ – مجلة السّجل، المملكة الأردنية الهاشمية، شركة المدى للصحافة والإعلام، العدد (٣)، السنة الأولى، أيلول ٢٠٠٩ .

٨ – مجلة المحامي الفقهية والقضائية والتشريعية، الفكر القانوني، العدد (١)، دار تسنيم لنشر والتوزيع، الأردن، آذار/مارس ١٩٩٦ .

٩ – مجلة المستقبل العربي، العدد (٣٠٩)، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، ٢٠٠٤ .

١٠ – نورينا هيرتش، السيطرة الصامته – الرأسمالية العالمية وموت الديمقراطية، ترجمـــة : صدقي خطاب، مجلّة عالم المعرفة، الكويت، العدد (٣٣٦)، فبراير ٢٠٠٧ .

ثانياً : مراجع باللغة الإنجليزية

1 - Andrei Shleifer & Robert Vishny, "Corruption", Quarterly Journal of Economics vol. 108, No. 3, August, 1993.

2 - Caribbean Insight, vol, 12, No.9, No Shinig Armour, Platform, London, 1989.

3 - D.J. Cherrington, "The Role of Management in Reducing Fraud", Financial Executive 49, (March 1981).

4 - David Gould, "Corruption & under Development in The Third World", New York, Pergaman Press, 1980.

5 - Duncan Alford. Anti-money Laundering Regulation, volume 19 north Carolin, Journal of International and commercial Regulation, 1994.

6 - Encyclopedic World Dictionary, Group Limited Publishing, Midlesex, London, 1975 .

7 - Frederik. S. and Petter" The Role of The Public Administration in Fighting Corruption", Journal, Vol. 10, No, 5, 1997.

8 - Hill, R, jonez. balkin. Administrative corruption. Strategic management journal No. 4. 2006.

9 - John Kramer "Political Corruption in the USSR", Western Political Quarterly, 30-June 1977.

10 - Johnston & Hao, "Chinas Surge of Corruption", Journal of Democracy 6, No. 4. (October), 1995.

11 - Joseph S. Nye, "Corruption and Political Devolopment : Acost-Benefit", American Political Science Review 51, June, University Of California Press, 1987, xii,320.

12 - K. R. Hope, "Administrative Corruption & Reform", vol. 21, No. 2, 1987.

13 - Ledivina Carino, "Tonic or Toxic: the effects of graft and corruption", Bureaucratic Corruption in Asia, J.M.C. Press, Quezon City, Philippines, 1986.

14 - Louies, John, &Chris, “Global Crime Inc“, Issues for a Global Agenda, CA. Belmont, 2003.

15 - Louise Shelley, "Trafficking in Women: The Business Model Approach", Brwown Journal of World Affairs, vol, 1, No. 1, Summer-Fall, 2003.

16 - Michael. J. Johnson, "The Political Consequences of Corruption : A Reassessment", No. 4 July, 1986.

17 - Mlada Bukovansky, Corruption is bad: Normative dimensions of the anti-corruption movement.

18 - Murphy, Sean D, International Trafficking In Persons Especially Women & Child – The A.J.I.L, volume, 95, No. 2, Apr, 2001.

19 - Naim, Moises, "The Corruption Eruption", Brown Journal of World Affairs 2, No.2, 1995, summer.

20 - Patric Doble, "The Corruption of State", American Political Science Review, Vol 72, No. 3, 1978.

21 - Plato, the law, Edith Hamilton and Hunyngton Cairns, New York, pantheon ,1961, book 12 ,sec d .

22 - Post, David, E-Cash Cant Live with it, Cant live without it, "The American Lawyer", No. 17, 2 (March), 1995.

23 - R. Dawson, Imperial China, Penguin, London,1972.

24 - Robert Klitgard, International Corruption Against Corruption, Fiance and Development, Mrch, 1998 .

25 - Robert Leiken, "Controlling the Global Corruption Epidemic", No.105, winter 1997.

26 - S. H. Huntington, Quoted. in J.T. Myers, Comparative Polities, vol. 21, No, 2, 1989.

27 - Sheryle. W. Gray & Daniel, Corruption and Development, Fiance and Development, Mrch, 1998.

28 - UN Office, "High Level Political Conference for the Signature of the United Nation Convention Against Corruption", 9-11 December, 2003, Merida Mexico Fact Sheet.

29 - United Nation, "Corruption in Government", Report an International seminar held in The Hague The Netherlands on December 11-15-1989. New York.

30 - W. Paatii, Raj, Kishor, "Combating Corruption : A comparative Review of Selected Legal Aspect of State Practices and Major International Initiative, 2004.

رابعًا : المواقع الإلكترونية .

1 - http//www.ecpat.net
2 - http://ammannet.net/look/article.tpl?IdPublication
3 - http://ar.wikipedia.org/wiki/8AA.
4 - http://arabic.mjustice.dz/liguearabe/reun_cons_min_ar_just_sess_21/chapitre6.htm
5 - http://arabic1.peopledaily.com.cn/31664/4465484.html
6 - http://elbashayeronline.com/index.php?page=viewn&nid=3682
7 - http://forum.egypt.com/arforum/showthread.php?t=120431
8 - http://images.jordan.gov.jo/wps/wcm/connect/gov!!894
9 - http://pulpit.alwatanvoice.com/content-171930.html.
10 - http://www.alaswaq.net/views/2009/05/06/23408.html
11 - http://www.alrai.com/print.php?news_id=47419
12 - http://www.alsayra.com/news-action-show-id-144.htm.
13 - http://www.alwaqt.com/art.php?aid=82263.
14 - http://www.alwasatnews.com/2504/news/read/165441/1.html
15 - http://www.alwatanvoice.com/arabic/content-138646.html.
16 - http://www.annabaa.org/nbanews/52/161.htm
17 - http://www.annabaa.org/nbanews/62/330htm
18 - http://www.arpacnetwork.org/ArpacArticles.aspx?aid=45&p=F.
19 - http://www.cipe-arabia.org/files/html/art0902.htm
20 - http://www.dahsha.com/viewarticle.php?id=32343.
21 - http://www.elaph.com/NewsPapers/2005/3/46680.htm
22 - http://www.elbashayer.com/?page=viewn&nid=50538.
23 - http://www.f-law.net/law/archive/index.php/t-2107.html

24 - http://www.f-law.net/law/showthread.php?t=10803

25 - http://www.gopac.org/docs/jordan/parliamentary

26 - http://www.gsd.gov.jo/gsd/arab_pages/a_goals1.php

27 - http://www.jabha.net/body11.asp?field=rai&id=33

28 - http://www.lob.gov.jo/ui/bylaws/search_no.jsp?no=40&year=2009

29 - http://www.mopsd.gov.jo/arabic/pages.php?menu_id=61.

30 - http://www.nazaha-eg.net/content

31 - http://www.nscoyemen.com/index3.php?id2=105&id=7.

32 - http://www.suhuf.net.sa/2002jaz/may/2/ec17.htm

33 - http://www.un.org/arabic/documents/GARes/52/res52088.htm

34 - http://www.unodc.org/unodc/en/corruption_judiciary.html

35 - http://www1.umn.edu/humanrts/arab/CorgCRIME.html

36 - http:llwww.arabgov-initiative.org.english

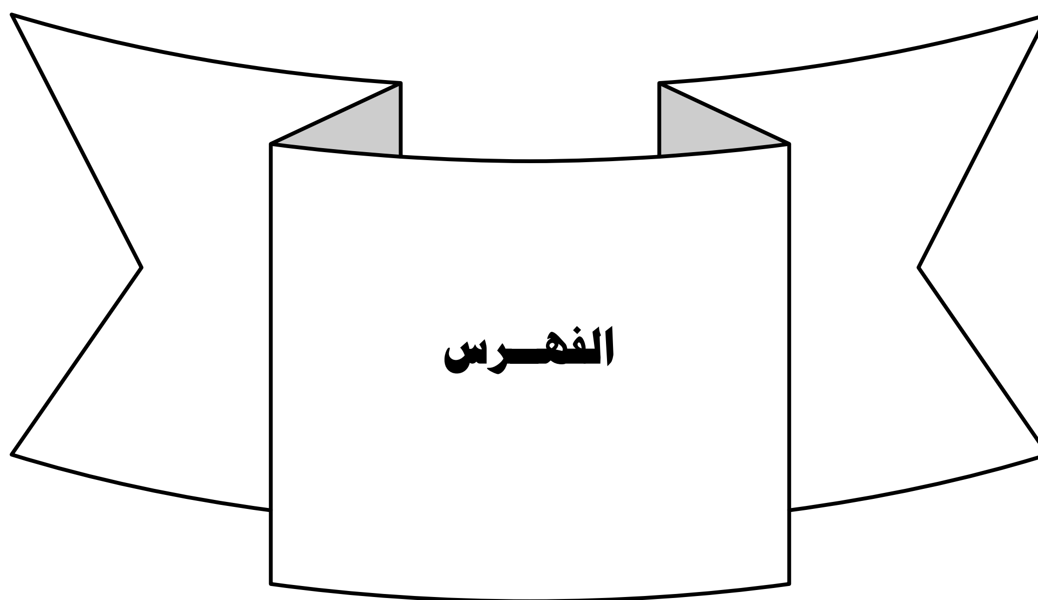
37 - http:llwww.nscoyemen.com/index3.php?id2=82&id=7 nsco

38 - httpllwww.oto.org.wotgovt.

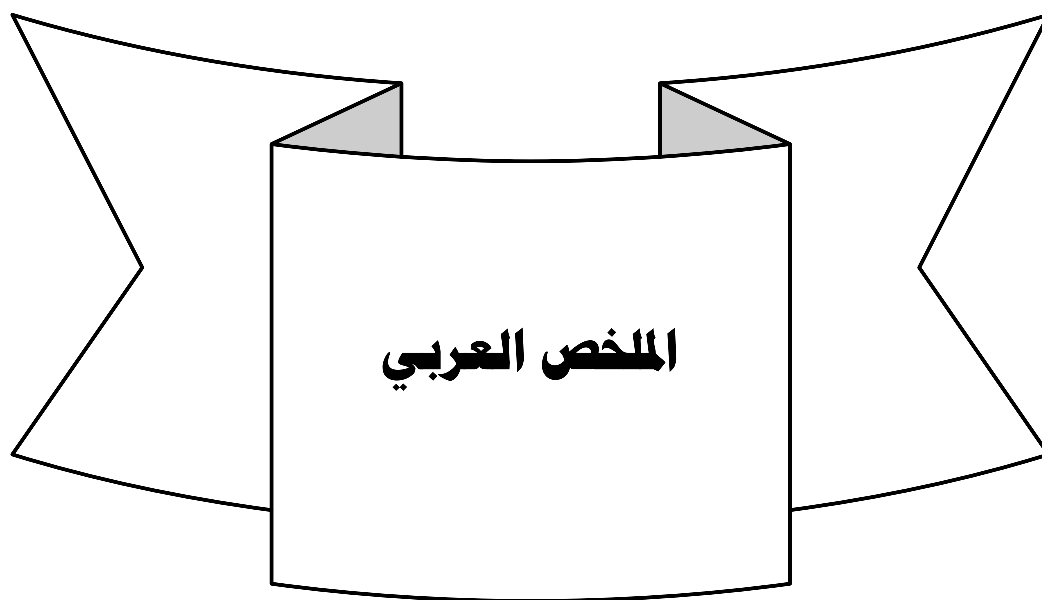
39 - www.aman-palestine.org

40 - www.rspas.anu.edu.au/ir/pubs/work_papers/02-5.pdf.page.

41 - www@alexlaw.eduAlexL63aw2008-2009©


الفهــرس

الفهرس


الملخص العربي

ملخص الدراسة بالعربية

تنصب هذه الدراسة على البحث في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ومعرفة مدى مواءمتها مع التشريعات الأردنية على سبيل الخصوص، واعتمدت على المنهج العلمي، من خلال تصميم البحث وتنفيذه والمناقشة والتحليل والاستنباط، وتعتبر هذه الدراسة متعمقة وتتسم بالجدية والدقة والمنهجية، فضلًا عن التزامها بقضية حساسة متوافقة مع حسي الوطني بتجرد وحزم، ولذلك اخترت موضوعًا حيويًا وشديد الخطورة يشغل اهتمام الباحثين والجمهور معًا، ولا يمنع من وجود تساؤلات تتطلب المزيد من البحث والدراسة، بالرغم من تعدد وتنوع الصكوك والاتفاقيات الدولية، التي أرى ألا تكون مجرد تراكمات، بل نحاول تقريب ومواءمة الصكوك القانونية الدولية مع التشريعات الأردنية، على أن تقوم استراتيجية المكافحة على أسس من الوضوح والمنهجية في تفعيل آليات التدابير الوقائية والعلاجية المنهجية، ومع أهمية دراسة نظريات الفساد في كافة جوانبها التاريخية والقانونية والإدارية والسياسية والفلسفية ؛ فإن الجانب الذي نهتم به هو الجانب الإداري، والمسمى بالفساد الإداري وما يرتبط به من جوانب مختلفة تساعد على إبرازه وكشف مكنوناته وكيفية مكافحته، وأصبح الفساد في غاية الخطورة؛ لأنه انتشر انتشارًا سريعًا ومذهلًا، وتغلغل كالأخطبوط في كافة مؤسسات دول العالم، ولأنه حالة غير فردية لدولة ما بذاتها، والسبب لأن النخب التي تستحوذ على المناصب المهمة في المجتمعات المختلفة؛ ترغب في استثمار مناصبها والانتفاع بمزاياها، ولأن الثراء هو مصدر القوة، كما أن سلطة الوظيفة أصبحت تمتد لتحمي أبناء وأقارب المسئولين ولا يستطيع أحد مساءلتهم وتطبيق القانون عليهم؛ ولأن الفاسدين يحتلون مناصب يصعب الوصول إليهم أحيانًا، وهذا ما سوف نوضحه، من خلال هذه الدراسة، التي احتوت على خمسة فصول وخاتمة كما يلي :

الفصل الأول : الفصل التمهيدي .

من المسلم به أن ظاهرة الفساد قديمة قدم المجتمعات البشرية، لذلك فقد خصصت هذا الفصل لبيان أن مفهوم الفساد متلازم مع الطبيعة الإنسانية منذ بدء الخليقة، ويتطور حسب العادات والأعراف والتقاليد، وأن مصطلح الفساد ذكر في القرآن الكريم بمعاني متعددة قبل حوالي أربعة عشر قرنًا، وتعددت وتنوعت تعاريف الفساد المعاصرة؛ فتوافقت مع بعضها

حينًا وتناقضت حينًا آخر، وما يكون منها مقبولًا لاتباع ديانـــة معينة، قد يكون مرفوضًا عنـــد الآخرين، وبذلك سوف يتناول الباحث في هذا الفصل دراسة مفهوم الفساد انطلاقًا مـــن عـــدة مباحث من خلال معرفة ما هو المقصود بالفساد لغةً واصطلاحًا وشرعًا، وتعريف خصائصـــه وعوامله، وبيان الاتجاهات العلميـــة لمفهومه وماهيته، وصولًا إلى التحليل والتعليـــل لمفهـــوم الفساد من قبل الباحث .

الباب الأول : ويشمل فصلين، هما :

الفصل الأول : مستعرضًا من خلال هذا الفصل دور المنظمات والهيئات الدولية والإقليمية في مكافحة الفساد؛ حيث أخذ الاهتمام الدولي يتزايد لمعالجة القضايا والمعضلات الناجمة عـــن تزايد ظاهرة الفساد في العقد الأخير من القرن العشـــرين، والتـــي ظهـــرت وأخـــذت تنخـــر في اقتصاديات الدول الغنية والفقيرة على حدٍّ سواءٍ، وباتت الحاجـــة أكثـــر إلحاحًـــا لإدخـــال الإصلاحات ؛ لأن ظاهرة الفساد أصبحت تنذر بخطر تقويض الحكومـــات، ولرغبـــة الـــدول الشديدة في الحد من انتشار ظاهرة الفساد وخاصة الإداري، تم القيـــام بمحـــاولات وبـــــذلت العديد من المنظمات والمؤسسات الدولية والإقليمية جهودًا كبيرة لمحاربـــة هـــذه الظاهــــرة، وسوف يتم بحثها ضمن عدة مباحث؛ هي :

المبحث الأول : بعنوان الاتفاقيات والمؤتمرات والإعلانات الدولية لمكافحة الفســـاد وقـــد قسمت هذا المبحث إلى عدة مطالب، تحدثت في المطلب الأول عـــن اتفاقيـــة الأمـــم المتحـــدة لمكافحة الفساد، وشرحت وسائل تعبير ارتضاء الدول بالمعاهدات الدولية، والعوامل التي أدت إلى ظهور الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد والأهداف والأغراض والمبادئ والقيم في الاتفاقية، أما المطلب الثاني خُصصَ لبحث الاتفاقيات والمـــؤتمرات والإعلانـــات المناهضـــة للفســـاد وتوضيح الاتفاقيات والمؤتمرات الدولية والإعلانات العالمية المناهضة للفساد الجنسي .

أما المبحث الثاني : تستهدف دراسة هذا المبحث بيان جهود المنظمات الإقليمية الناشـــطة في مكافحة الفساد، وكان المطلب الأول يشير إلى المنظمات الإقليمية لمكافحـــة الفســـاد مثـــل اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد واتحاد الدول الأوروبية ومبـــادرة الـــدول الأفريقيـــة، وعرّجت في المطلب الثاني على دور الدول العربية في مكافحة الفساد وما هي الجهود التـــي

تبذلها كل من جامعة الدول العربية والمنظمة العربية لمكافحة الفساد ومنظمة برلمانيون عــرب .

وفي المبحث الثالث : أظهرت بعض المنظمات والمؤسسات المالية غير الحكومية التابعــة للمجتمع المدني، مثل منظمة الشفافية الدولية وصندوق النقد الدولي والبنك الــدولي والمنتــدى الاقتصادي العالمي (منتدى دافوس العالمي) وغرفة التجارة الدولية، وبيــان دور المجتمــع المدني الدولي والمحلي في مكافحة الفساد، وأظهرت تلك المؤسسات والمنظمات جهودًا طيّبــة في مكافحة الفساد على المستوى الدولي، وهنالك تعاون ملموس بين صــندوق النقــد الــدولي والبنك الدولي لمكافحة هذه الظاهرة .

وخصصت المبحث الرابع : لبيان قيمة تعزيز التعاون الدولي، وضرورة اعتمــاد صــك دولي لتشجيع وتسهيل التعاون الدولي لمكافحة الفساد، ولبحث دور التعاون الدولي والتعــاون الإقليمي، وعلى المستوى العربي بخصوص التعاون الدولي تبيّن ضرورة إعطاء أهمية خاصة لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتكثيف الحضور العربي في مؤتمر التوقيع على الاتفاقية في مكافحة الفساد والتعاون الدولي في المسائل الجنائية وتسليم المجــرمين، وإنفــاذ القــانون واسترداد الممتلكات المصادرة، وجمع المعلومات المتعلقة بالفساد وتبادلها وتحليلهــا، وبحــث محور التعاون الدولي في الاستراتيجية الأردنية .

ويعالج الفصل الثاني : جرائم الفساد على الصعيد الدولي مستعرضًا خلاله عدة مباحــث؛ هي :

المبحــث الأول : تحدثت فيه عن الجريمة الدولية والموظف الدولي، وتعريــف الجريمــة الدولية وتعريف الموظف الدولي والوطني فقهيًا وقانونيًا وقضائيًا، وتطرّقت للفوارق المهمــة بين الموظف الدولي والممثل الدولي والمستخدم الدولي، والفرق بين الوظيفة الدولية والوظيفــة الوطنية .

أما المبحث الثاني : ذكرت فيه جرائم الفساد على الصعيد الدولي، وما هي الجرائم التــي يرتكبها الموظف العام الدولي والإقليمي والوطني، مثل رشوة الموظفين العموميين الــوطنيين والعموميين الأجانب، وموظفي المؤسسات الدولية، واختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها من قبل موظف عام، والإثراء غير المشروع، وإساءة استغلال الوظائف، والرشوة في القطاع

الخاص، واختلاس الممتلكات في القطاع الخاص، وغسل العائدات الإجرامية والمتاجرة بالنفوذ والإخفاء وإعاقة سير العدالة والمشاركة والشروع في أي من الجرائم المذكورة آنفاً .

وفي المبحث الثالث : عرضت الفساد في العطاءات والتوريدات، وطرق طرح العطاءات وأدلة احتمال وجود التواطؤ في العطاءات، وأسلوب طرح العطاءات في المملكة الأردنية الهاشمية .

وفي المبحث الرابع : تناولت الوسائل والإجراءات لمكافحة الفساد من حيث إيجاد هيئات ومؤسسات لمكافحة الفساد، وبيان الإجراءات الدولية والأردنية لمكافحة الفساد، وعلاج الفساد في التشريع الإسلامي، للوصول إلى استراتيجية للتدابير الوقائية والعلاجية لمكافحة الفساد .

الباب الثاني: ويشمل فصلين؛ هما:

الفصل الأول : بيان الإجراءات العملية لمكافحة الفساد في المملكة الأردنية الهاشمية وستكون دراستنا لهذه الإجراءات ضمن المباحث التالية :

المبحث الأول : شرحت فيه مراحل مكافحة الفساد في المملكة، مرحلة المكافحة قبل وبعد ظهور الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد ضمن مطلبين، خصصت المطلب الأول لبحث المرحلة السابقة لظهور الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، والتي تمثلت في صدور دستور المملكة الأردنية لعام ١٩٥٢، وديوان المحاسبة الأردني ١٩٥٢، وديوان الرقابة والتفتيش ١٩٩٢، ووزارة التنمية الإدارية ١٩٩٤، وتشكيل مديرية مكافحة الفساد عام ١٩٩٦، وجائزة الملك عبد الله الثاني لتمييز الأداء الحكومي والشفافية ٢٠٠٢، ووثيقة الأردن أولًا ومكافحة الفساد ٢٠٠٢، بيد أن المطلب الثاني أوضح المرحلة اللاحقة لظهور الاتفاقية الدولية بعد عام ٢٠٠٣، والتي تمثلت بوثيقة كلنا الأردن وخطابات العرش والرسالة الملكية الخاصة بالفساد، وتأسيس هيئة مكافحة الفساد، ووزارة تطوير القطاع العام، وإنشاء ديوان المظالم، ووزارة التنمية السياسية، والشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، والمبادرات والمؤتمرات التي عقدت في الأردن الخاصة بتفعيل مكافحة الفساد .

المبحث الثاني : يشتمل على القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بالفساد في المملكة الأردنية الهاشمية، حيث تم إقرار العديد من القوانين والأنظمة والمدونات السلوكية لمكافحة الفساد وسيعالجه الباحث ضمن مطلبين، خصصت المطلب الأول للقوانين الأردنية الخاصة

بمكافحة الفساد؛ مثل قانون تصديق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ٢٠٠٤، وقانون هيئة مكافحة الفساد ٢٠٠٦، وقانون حق الحصول على المعلومات ٢٠٠٧، وقانون مكافحة غسيل الأموال ٢٠٠٧، ونظام وحدة مكافحة غسيل الأموال لسنة ٢٠٠٩، وقانون ديوان المظالم ٢٠٠٨، وقانون إشهار الذمة المالية ٢٠٠٦، وقانون محكمة أمن الدولة، والمطلب الثاني للأنظمة والتعليمات والمدونات الخاصة بمكافحة الفساد؛ مثل نظام مكافحة غسيل الأموال وتعليمات مكافحة غسيل الأموال ومدونات السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة، ومدونة قواعد لسلوك الوظيفة العامة لعام ٢٠٠٧، ومدونة قواعد للسلوك القضائي ٢٠٠٨، ومدونة الأداء الحكومي لرئيس وأعضاء مجلس الوزراء لعام ٢٠٠٩، ومدونة السلوك لعلاقة الحكومة بوسائل الإعلام لعام ٢٠٠٩، ومدونة قواعد وضوابط تنظيم العلاقة بين الحكومة ومجلس النواب ٢٠٠٩ .

وفي المبحث الثالث : المعنون بمواءمة جرائم الفساد في التشريعات الأردنية مع الاتفاقية الدولية للفساد، بحثت مدى الاتساق والمواءمة بين التشريعات الأردنية والاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، بدءًا بجرائم الفساد في التشريعات الأردنية ضمن مطلبين، وكان المطلب الأول يشمل جرائم الفساد المتوائمة مع الاتفاقية الدولية للفساد؛ مثل جريمة الرشوة، وجريمة الاختلاس، وجريمة إساءة استعمال السلطة، وغسيل الأموال، واستغلال النفوذ (المتاجرة بالنفوذ)، والإخفاء، وإعاقة سير العدالة، وجريمة الإثراء غير المشروع، والرشوة في القطاع الخاص، واختلاس الممتلكات في القطاع الخاص جريمة الشروع والمشاركة في ارتكاب الجرائم، أما المطلب الثاني ذكرت فيه جرائم الفساد في التشريعات الأردنية غير المتوائمة مع الاتفاقية الدولية للفساد، مثل الجرائم المخلة بالثقة العامة، والجرائم الاقتصادية، وجرائم أخرى .

ويعالج الفصل الثاني : الإجراءات التشريعية والقضائية والإعلامية لمكافحة الفساد، وستكون دراستنا ضمن مباحث ثلاث؛ هي:

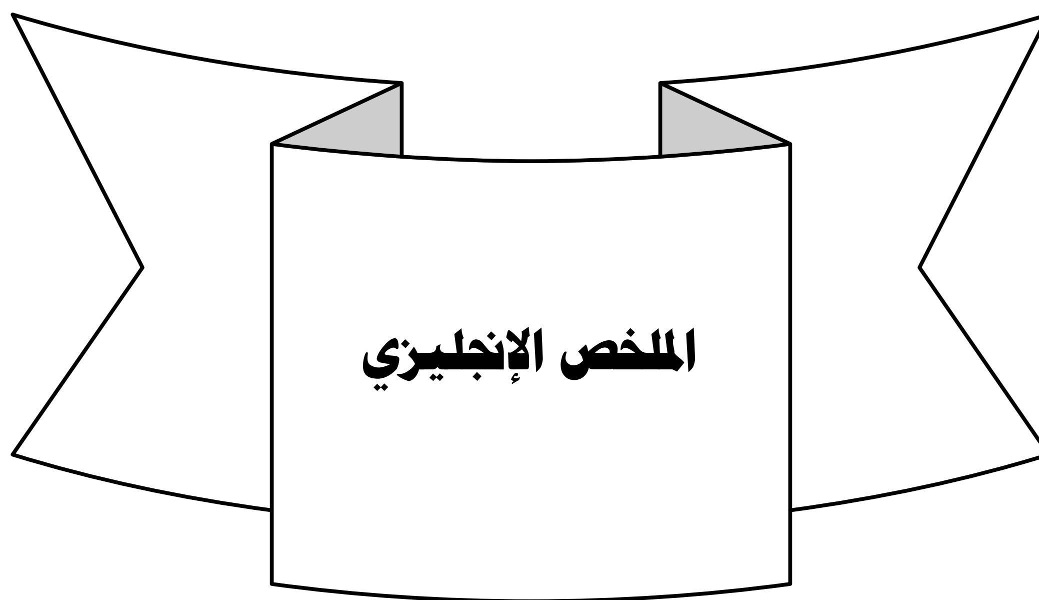
المبحث الأول : الدور البرلماني والقضائي والإعلامي لمكافحة الفساد، وبذلك تم تقسيم المبحث إلى ثلاثة مطالب، تمثل المطلب الأول في دور البرلمان الأردني في مكافحة الفساد، من خلال الرقابة على أعمال السلطة التشريعية، وفساد السلطة التشريعية، ودور البرلمانات

العربية في مكافحة الفساد، ومنظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، والمطلب الثاني لدور السلطة القضائية، وما هي الرؤية الملكية لدور السلطة القضائية ؟، وفساد الهيئة القضائية، وكيفية تحديث القواعد التي تنظم عمل النيابة العامة، واستقلال السلطة القضائية، ودور المحاكم الخاصة بمعالجة قضايا الفساد، أما المطلب الثالث فقد خصص للدور الإعلامي في مكافحة الفساد، وملامح دور التغطية الإعلامية لظاهرة الفساد في الإعلام المرئي والمسموع، وكيفية تفعيل وتطوير دور الإعلام في مكافحة الفساد، ومبادرة إعلاميون ضد الفساد، وكيفية تفعيل الحكومة الأردنية لدور وسائل الإعلام .

المبحث الثاني : تطرّقت فيه لآثار الفساد الإداري في المطلب الأول من خلال بيان الاختلالات الهيكلية والقانونية في القطاع الإداري؛ مثل إهدار المال العام، والضعف في تنفيذ القانون، وضعف تحقيق برامج التنمية والإصلاح والاستثمار في الدولة، وظهور التلوث البيئي الإداري في القطاع الإداري، وإفراغ أسس التعيين من مضامينها نتيجة الخلل والاستثناءات، وفي المطلب الثاني وضَّحت آثار الفساد الإداري في الحياة الاجتماعية؛ مثل فقدان ثقة المواطن في الحكومة وأجهزة الدولة، والإخلال بمبدأ المساواة أمام المرافق العامة، واتساع الفوارق الطبقية بين أفراد المجتمع، وأثر الإرث الاجتماعي من عادات وتقاليد في تعزيز الفساد

أما المبحث الثالث : فهو يعالج علاقة الفساد بالجرائم الحديثة والأيديولوجيات من خلال بيان علاقة الفساد بجرائم غسيل الأموال والإرهاب والجريمة المنظمة والاقتصادية، وعلاقة الفساد بالأيديولوجيات المختلفة مثل الفساد والعولمة، والفساد والخصخصة، والفساد والتنمية، والفساد والشيوعية، والفساد والمعارضة الإسلامية، ودور الأحزاب في مكافحة الفساد .

وفي نهاية الدراسة، نتبعها بخاتمة تتضمن الاستنتاجات والخلاصات والتوصيات، التي نراها مناسبة لنجاح استراتيجية مكافحة الفساد في ظل التطورات التكنولوجية المتسارعة التي يشهدها العصر الحالي، مع الاسترشاد بما ورد ذكره من نتائج للفساد في التشريع الإسلامي، وأتقدم بهذا الجهد المتواضع للحد من آفة وأخطبوط الفساد لما له من تهديد واضح على أمن واستقرار وتقدم ورقي وتنمية الدول والشعوب مجتمعة، وإن الفساد إذا انتشر يصبح بمثابة جائحة ضررها عالمي، ويُعالج من خلال التعاون الدولي والإقليمي والوطني الجادّ .


الملخص الإنجليزي

Abstract

Focused this study on research in the United Nations Convention against Corruption and the knowledge of their compatibility with the Jordanian legislation as a matter of respect, and adopted the scientific method through research design and implementation, discussion and analysis and extraction and this is a study in-depth and serious and rigorous and systematic as well as commitment to the cause sensitive compatible with the sensory National impartially and packages, and that's why this is vital and very serious concern to researchers and the public together, it does not preclude the presence of questions that require further research and study, in spite of the multiplicity and diversity of international instruments and conventions that I should not be a mere accumulation, but we are trying to bring the harmonization of international legal instruments with Jordanian legislation, that the control strategies on the basis of clarity and consistency in activating the mechanisms of preventive and curative measures methodology, and the importance of studying the theories of corruption in all aspects of the historical, legal, administrative, political and philosophical, the side that care is the management side, called administrative corruption and its associated various aspects of help to highlight and detect mastery and how to combat it, corruption has become very dangerous because it has spread rapidly and dramatically, and the penetration of octopus in all institutions of the world, and that the case is individual State alone, and the reason that the elites, which attract important positions in various communities; want in an investment retaining their positions and the use

of their advantages, and because the wealth is the source of power, and that the power function has been extended to protect the sons and relatives of officials, no one can be held accountable and the application of the law, and because the corrupt in positions difficult to reach sometimes, and this is what will explain it Through this study, which contained five chapters and a conclusion, as follows:

Chapter I: the introductory chapter.

It is recognized that the phenomenon of corruption is as old as human societies, so it has set aside this chapter to indicate that the concept of corruption is inseparable from human nature since the beginning of creation, and develops as customs, habits and traditions, and that the term corruption mentioned in the Quran meanings multiple nearly befor fourteenth century, and numerous The variety of definitions of corruption contemporary together sometimes contradicted another time, and have them acceptable to the followers of a particular religion might be rejected at the other, and so will The researcher in this chapter examine the concept of corruption from several sections through the knowledge of what is meant by corruption linguistically and idiomatically, and began , and the definition of its properties and elements, and trends and the scientific concept of what it is and the way to analysis and explanation of the concept of corruption by the researcher.

Part I: It includes two chapters, namely:

Chapter I: Reviewing of this chapter the role of organizations and international and regional bodies in combating corruption, which, with the international attention increasingly to address the issues and dilemmas arising from the growing phenomenon of corruption in the last decade of the twentieth century, which appeared and took necrosis in the economies of rich and poor countries alike, need becomes more pressing for the introduction of reforms, because the phenomenon of corruption is alarming to undermine the governments, and the desire of countries strong in reducing the spread of the phenomenon of corruption, particularly administrative, attempts have been made and made many international organizations and institutions and regional efforts to the fight against this phenomenon and will be discussed in several sections are:

The first topic: the title conventions, conferences and international declarations against corruption has divided this topic into several demands, I spoke at the first requirement for the United Nations Convention against Corruption, and explained the means of expression acceptation States to international treaties, and the factors that led to the emergence of the International Convention against Corruption and the goals and objectives, principles and values the Convention, and the second requirement was allocated to discuss the conventions and conferences and declarations of anti-corruption and to clarify the agreements and declarations of international conferences and global anti-corruption sexuality.

The second topic: aimed at studying this topic to demonstrate the efforts of regional organizations active in the fight against corruption, and was the first requirement refers to the regional organizations to combat corruption, such as Inter-American Convention against Corruption and the Union of European States and the initiative of African States, nominally in the second requirement on the role of Arab States in the fight against corruption What are the efforts of the League of Arab States and the Arab Organization for the fight against corruption and the Organization of Arab Parliamentarians.

In the third topic: I showed Some organizations and financial institutions, non-governmental organizations of civil society organizations, such as Transparency International and the International Monetary Fund and the World Bank and World Economic Forum (Davos World Economic Forum) and the International Chamber of Commerce, and explain the role of international civil society and local levels in the fight against corruption, and showed those institutions and organizations good efforts in the fight against corruption at the international level, and there are concrete cooperation between the IMF and the World Bank to combat this phenomenon.

Allocated topic IV: Statement value of enhancing international cooperation, and the need to adopt an international instrument to promote and facilitate international cooperation to combat corruption, and to discuss the international and regional cooperation, and on the Arab level, on international cooperation shows the need to give particular importance to the United Nations Convention against Corruption and the

intensification of the Arab presence at the signing of the Convention in the fight against corruption and international cooperation in criminal matters and extradition, law enforcement and recovery of property confiscation, and the collection of information on corruption, exchange and analysis, and research center of international cooperation in the strategic Jordan.

Chapter II: deals with crimes of corruption at the international level, presenting an overview of several sections which are:

The first topic I: I talked about international crime and international civil servant, the definition of international crime and the definition of international civil servants and doctrinal legal and judicial system, and touched on the differences between the task of international civil servants and international representative and international user, the difference between the job of national and international post.

The second topic: I mentioned in acts of corruption at the international level, what are the crimes committed by a public official international, regional and national levels, such as bribery of national public employees, and officials of international institutions, embezzlement, misappropriation or other diversion by a public official and illicit enrichment, and the abuse of functions, and bribery in the private sector, and theft of property in the private sector, and the laundering of proceeds of crime and trafficking in influence and the concealment and obstruction of justice and participation and to initiate any of the offenses mentioned above.

In the third section: offered to corruption in the tendering and procurement methods, bidding and evidence of the possible existence of

collusion in bidding and the method of bidding in the Hashemite Kingdom of Jordan.

In Topic IV: The address means and measures to combat corruption in terms of finding the bodies and stances and to combat corruption, and the statement of the actions of international and Jordanian Anti-corruption, and treatment of corruption in Islamic law, to gain access to a strategy of preventive and curative measures to combat corruption.

Part II: It includes two chapters, namely:

Chapter I: Statement of practical measures to combat corruption in the Hashemite Kingdom of Jordan will be our consideration of such procedures with the following:

Topic I: explained the stages of the fight against corruption in the Kingdom of the control phase before and after the emergence of the international convention to combat corruption within the demands, allocated the first requirement to discuss the previous stage for the emergence of the International Convention against Corruption, which was the issuance of the Constitution of the Kingdom of Jordan for the year 1952 and the Audit Bureau of Jordan 1952, Bureau of Inspection and Control 1992, the Ministry of Administrative Development, 1994 and the formation of Anti-Corruption Directorate in 1996 and King Abdullah II Award to highlight the Government Performance and Transparency 2002, and document Jordan First, the Anti-Corruption 2002, but that the second requirement explained the next stage for the emergence of the International Convention, which was a document we are all Jordan, and letters of the throne and the royal message of corruption and the

establishment of an anti- corruption, and the Ministry of Public Sector Development, and the establishment of an ombudsman, the Arabic Network for the promotion of integrity and anti-corruption initiatives and conferences held in Jordan activate anti-corruption.

Topic II: This includes the laws and regulations and instructions of the corruption in the Hashemite Kingdom of Jordan, where he was the adoption of several laws, regulations and codes of conduct to combat corruption and treating within two requirements, allocated the first requirement to Jordanian laws to combat corruption, such as laws, law of ratification of the United Nations Convention against Corruption 2004, the Law anti-corruption body 2006 and the law right to obtain information 2007, the Anti-Money Laundering, 2007, and the system of the Unit for Combating Money Laundering in 2009 and the Law Office of the Ombudsman 2008, the law of financial disclosure, 2006, and the law of the State Security Court, and the second requirement of the regulations, instructions and codes for fight against corruption, such as system Anti-Money Laundering and instructions combat money laundering and codes of conduct career and ethics of public office, and the Code of Conduct for public office in 2007, and the Code of Judicial Conduct 2008 and the Code of government performance to the Chairman and members of the Council of Ministers in 2009, the Code of Conduct for the Government's relationship with the media in 2009, and a code of rules and disciplines regulators the relationship between the government and the House of Representatives, 2009.

In the third topic: entitled Harmonization of crimes of corruption in Jordanian legislation with the Convention on corruption, looked at the consistency and harmonization of legislation of Jordan and the International Convention against Corruption, started from the crimes of corruption in Jordanian legislation within the demands, and demand was the first involving crimes of corruption harmonized with the International Convention of corruption such as bribery and the crime of theft and the crime of abuse of power, money laundering, influence peddling (trading in influence) and concealment and obstruction of justice and the crime of illicit enrichment and bribery in the private sector and theft of property in the private sector crime to initiate and participate in the commission of crimes, while the second requirement, stating crimes of corruption Jordanian legislation in the non-aligned with the International Convention on corruption, such as crimes against the public trust, and economic crimes, and other crimes.

Chapter II deals with: the legislative, judicial and media to fight corruption, and will be within our Investigations are three: The first topic: The Role of parliamentary, judicial and media to fight corruption, and thus has been divided into topic to three demands, represent the first requirement of the role of the Jordanian parliament in combating corruption, through the control of the legislature, and the corruption of the legislature, and the role of Arab parliaments in the fight against corruption, and the Organization of Arab Parliamentarians against corruption, and the second requirement of the role of the judiciary, and what is the vision of ownership of the role of the judiciary?, and the

corruption of the judiciary, and how to update the rules that govern the operation of the Public Prosecutor, the independence of the judiciary, and the role of special courts to deal with cases of corruption, while the third requirement was allocated to the role of the media of anti-corruption The characteristics of the role of the media coverage of the phenomenon of corruption in the audio-visual media, and how to activate and develop the role of media in combating corruption, media representatives and the initiative against corruption and how to activate the Jordanian government to the role of the media.

The second topic II: touched by the effects of corruption in the first requirement by indicating the structural imbalances and legal in the administrative sector, such as waste of public money, and weaknesses in law enforcement, and the weakness of implementing the programs of development and reform and investment in the state, and the emergence of environmental pollution management in the administrative sector, and empty foundations appointment of its content as a result of the imbalance and exceptions, and the second requirement and get the effects of administrative corruption in social life, such as loss of confidence of citizens in government and the state, undermining the principle of equality before the public utilities, widening of social gaps between the members of society, and the impact of inheritance, social customs and traditions in the promotion of corruption.

The third topic: It addresses the relationship of corruption crimes and modern ideologies through the statement of the relationship of corruption crimes, money laundering, terrorism and organized crime,

economic, and the relationship of corruption with the different ideologies such as corruption, globalization, corruption, privatization, corruption and development, corruption and communism, corruption and Islamist opposition.

At the end of the study, we employ a conclusion include the findings and conclusions and recommendations that we feel are appropriate for the success of anti-corruption strategy in light of rapid technological developments taking place in the current era, with the guidance in what is said of the results of corruption in Islamic law, and make this modest effort to reduce the scourge and an octopus of corruption, because his clear threat to the security and stability, progress and advancement and development of nations and peoples together, and spread corruption if it becomes a global pandemic harm, and dealt with through international cooperation, regional and national hard.